

DOCUMENT RESUME

ED 424 686

EA 029 465

AUTHOR Patrinos, Harry Anthony; Ariasingam, David Lakshmanan
 TITLE Descentralizacion de la educacion: Financiamiento basado en la demanda. Tendencias del Desarrollo. (Decentralization of Education: Demand-Side Financing. Directions in Development.)
 INSTITUTION World Bank, Washington, DC.
 ISBN ISBN-0-8213-4274-6
 PUB DATE 1998-09-00
 NOTE 64p.; For the English edition, see ED 419 298. For the French edition, see EA 029 466.
 AVAILABLE FROM World Bank Publications, P.O. Box 7247-8619, Philadelphia, PA 19170-8619 (Stock No. 14274; \$20).
 PUB TYPE Reports - Descriptive (141)
 LANGUAGE Spanish
 EDRS PRICE EDRS Price MF01 Plus Postage. PC Not Available from EDRS.
 DESCRIPTORS *Access to Education; *Decentralization; Definitions; Developing Nations; Economically Disadvantaged; *Educational Equity (Finance); Educational Vouchers; Elementary Secondary Education; *Finance Reform; Foreign Countries; Government Role; Minority Groups; Partnerships in Education; Private Schools; Program Effectiveness; School Business Relationship; *School Choice; Sex Differences
 IDENTIFIERS *Demand Side Financing; World Bank

ABSTRACT

Central government's supply-side expansions of schooling have not equally benefited all members of society, especially girls, indigenous peoples, tribal groups, disadvantaged minorities, and the poor. Public spending on education is often inefficient, higher education is subsidized at primary education's expense, and costs are becoming insupportable. To tackle such issues, some governments are exploring demand-side financing, whereby public funds are given directly to individuals or institutions on the basis of expressed demand. Use of decentralized, demand-side financing mechanisms (like vouchers and stipends) is common in member countries of the Organisation for Economic Cooperation and Development. After defining several mechanisms, this booklet provides some country examples aiming to increase school enrollment: stipends in Bangladesh, community financing in Chad, targeted bursaries in China and Mexico, voucher schemes in Colombia, assistance to private schools serving poor children in the Dominican Republic and Pakistan, student loans in Jamaica, and community grants in Pakistan. Program success depends on beneficiaries' involvement and support, parents' active participation, private-sector schools' involvement, partnerships with commercial enterprises, flexibility, capacity building, cultural relevance, equity principles, and transparent fund transfer formulas. (Contains 47 references.) (MKW)

 * Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made *
 * from the original document. *

ED 424 686

TENDENCIAS DEL DESARROLLO

Descentralización de la educación

Financiamiento basado en la demanda

HARRY ANTHONY PATRINOS
DAVID LAKSHMANAN ARIASINGAM

BEST COPY AVAILABLE



U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION
CENTER (ERIC)

☒ This document has been reproduced as
received from the person or organization
originating it.

☐ Minor changes have been made to
improve reproduction quality.

• Points of view or opinions stated in this
document do not necessarily represent
official OERI position or policy.

PERMISSION TO REPRODUCE AND
DISSEMINATE THIS MATERIAL IN MICROFORM
AND IN ELECTRONIC MEDIA FOR ERIC
COLLECTION SUBSCRIBERS ONLY
HAS BEEN GRANTED BY

J. Feather

TO THE EDUCATIONAL RESOURCES
INFORMATION CENTER (ERIC)

2

2A

EA 029465

TENDENCIAS DEL DESARROLLO

Descentralización de la educación

Financiamiento basado en la demanda

Harry Anthony Patrinos

David Lakshmanan Ariasingam

Banco Mundial
Washington, D.C.

© 1998 Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento / BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433

Reservados todos los derechos
Hecho en los Estados Unidos de América
Primera edición en inglés: junio de 1997
Primera edición en español: septiembre de 1998

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en este estudio corresponden enteramente a los autores y no deben atribuirse en modo alguno al Banco Mundial ni a sus instituciones afiliadas, ni tampoco a los miembros del Directorio o a los países que ellos representan.

Fotografía de la portada por Curt Carnemark, Banco Mundial.

Harry Anthony Patrinos, economista del Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial, es autor de numerosos artículos sobre la economía de la educación. Codirigió (con George Psacharopoulos) la publicación *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*, y es un autor principal de *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*.

David Lakshmanan Ariasingam, consultor del Departamento del Medio Ambiente del Banco Mundial, ha trabajado con el Banco Mundial, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y otras entidades, en temas referentes a la educación, como financiamiento comunitario, descentralización, elaboración de planes de estudios e inversiones del sector privado en educación. Actualmente trabaja en proyectos de educación, concientización y capacitación ambientales.

ISBN 0-8213-4274-6

La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos ha catalogado esta edición de la manera siguiente:

Patrinos, Harry Anthony

[Decentralization of Education. Spanish]

Descentralización de la educación : financiamiento basado en la demanda / Harry Anthony Patrinos, David Lakshmanan Ariasingam. — 1. ed.

p. cm. — (Tendencias del desarrollo)

Includes bibliographical references. (p.)

ISBN 0-8213-4274-6

1. Education—Developing countries—Finance. 2. Federal aid to education—Developing countries. 3. Educational vouchers—Developing countries. I. Ariasingam, David Lakshmanan, 1963—II. Title. III. Series.

LB2826.6.D44P3818 1997

379.1'2'091724—dc21 —dc21

98-30587

CIP

Índice

Prólogo v

Agradecimientos vii

1	Concepto de financiamiento basado en la demanda	1
	Mecanismos de financiamiento basado en la demanda	3
	De la teoría a la práctica	5
	El debate en torno a la elección en Estados Unidos	8
	Educación, valores y elección	12
	Educación, factores étnicos y política	13
	Aplicación del sistema de financiamiento basado en la demanda:	
	Aspectos relacionados con las circunstancias de los países	14
	Examen de proyectos financiados por el Banco Mundial	19
2	Instrumentos de financiamiento basado en la demanda	21
	Definición de los mecanismos	21
	Ejemplos de países	24
3	Lecciones derivadas del análisis	50
	Recomendaciones específicas	50
	Desembolso y control de los fondos	52
	Necesidad de una evaluación retrospectiva	53
	Referencias	54

Prólogo

El Banco Mundial, en colaboración con ministerios de educación y ministerios de hacienda, ha ensayado mecanismos innovadores de financiamiento basado en la demanda en recientes proyectos de educación. En esta obra, que forma parte de una actividad más amplia del Grupo de Educación del Departamento de Desarrollo Humano orientada al análisis de mecanismos alternativos de financiamiento de la educación en países en desarrollo, se examinan proyectos de educación del Banco Mundial que se incorporaron a su cartera de proyectos activos entre 1993 y 1996. El análisis se limita a proyectos con componentes de financiamiento basado en la demanda, y se fundamenta en informes de evaluación inicial preparados por el personal del Banco Mundial. Por financiamiento basado en la demanda se entiende en este estudio la canalización directa de fondos públicos a personas, instituciones y comunidades en función de la demanda expresada. Esa expresión puede designar también la movilización de recursos por parte de beneficiarios para atender necesidades identificadas.

El financiamiento basado en la demanda constituye una opción pragmática para la introducción de reformas necesarias teniendo presentes las necesidades locales y los recursos disponibles. Esta obra está destinada a responsables de las políticas y profesionales de países en desarrollo, así como a funcionarios de organismos internacionales interesados en ensayar mecanismos de financiamiento alternativos. Se espera que este análisis de un conjunto de proyectos de educación contribuya a esclarecer el papel que le corresponde cumplir al financiamiento basado en la demanda en la esfera de la educación y, lo que es más importante, que estimule la investigación sobre ese tema en los países en desarrollo.

David de Ferranti
Director

Red sobre desarrollo humano
Banco Mundial

Agradecimientos

Para realizar el presente estudio, los autores examinaron proyectos del Banco Mundial con un componente de financiamiento basado en la demanda y se pusieron en contacto con jefes de proyecto para obtener información adicional. Tras esas consultas iniciales, seleccionaron proyectos para elaborar un estudio representativo de los diversos mecanismos de financiamiento basado en la demanda utilizados en proyectos de educación financiados por el Banco Mundial.

Las siguientes personas que aportaron asesoramiento, información necesaria y observaciones provenientes del terreno son acreedoras de especial agradecimiento: Albert Aime, Ivar Andersen, Jill Armstrong, Halsey Beemer, Penelope Bender, Ernesto Cuadra, Alfonso de Guzmán, Makha Ndao, Guilherme Sedlacek, Eleanor Schreiber, Manuel Vera, Eduardo Vélez, Joel Reyes y Ana Jeria. También deseamos expresar nuestro agradecimiento a Maris O'Rourke, Asesora Superior, Educación, que proporcionó orientación general para esta obra, y a Marlaine Lockheed, que la incluyó en la serie sobre descentralización de la educación.

Muchas personas formularon comentarios sobre diversos borradores e intercambiaron ideas con los autores. Entre ellas cabe mencionar a Mark Bray, Jack Maas, Soniya Carvalho, Stephen Heyneman, Jacques van der Gaag, Vicente Paqueo, Estelle James, Charles Griffin, Marlaine Lockheed, Vicente Fretes-Cibils, George Psacharopoulos, Peter Moock, Meskeram Mulatu, Yang-ro Yoon, Nicholas Prescott, Paul Shaw, Donald Winkler, Minh-Chau Nguyen, Emmanuel Jiménez, Elizabeth King, Laura Rawlings, Nicholas Burnett, Kari Marble, Indermit Gill, Sverrir Sigurdsson, Andrew Mason, Jee-Peng Tan, Xiaoyan Liang, Ralph Harbison y Joanne Salop. Manifestamos nuestro profundo agradecimiento a Eluned Roberts-Schweitzer, que supervisó el proceso de publicación, y a Ian Conachy, Anca Novacovici y Timothy Scanlon, que colaboraron en las tareas de procesamiento del texto y la investigación. American Writing Corporation se encargó de la edición y diseño de la obra.

Concepto de financiamiento basado en la demanda

La mayoría de los gobiernos, conscientes de la importancia que tiene la educación para el desarrollo económico y social, invierten en ese sector una proporción cada vez mayor de los recursos presupuestarios de sus países (Banco Mundial 1995). No cabe duda de que los planes de educación básica han tenido un éxito notable. También es evidente, sin embargo, que aún quedan metas por alcanzar en materia de acceso, equidad y eficiencia.

En general, la determinación y financiamiento del suministro de servicios educativos por el sector público involucra la intervención del gobierno central en los sistemas educativos regionales y comunitarios. El principal resultado ha sido un enorme incremento nacional de la enseñanza, atribuible en gran medida a una expansión basada en la oferta. En otras palabras, los gobiernos construyen las escuelas y pagan a los docentes. Esa expansión, sin embargo, no ha beneficiado por igual a todos los miembros de la sociedad, y en muchos casos el tipo de enseñanza ofrecido es inadecuado para los niños de determinada procedencia. Las niñas, los pueblos indígenas, los grupos tribales, las minorías desfavorecidas y los pobres en gran medida han quedado al margen de esa expansión. Tampoco se han atendido las necesidades de los niños con discapacidades para el aprendizaje o problemas fisiológicos y psicológicos, ni de los niños sin hogar.

La disparidad entre las niñas y los niños en lo que respecta a las tasas de matrícula y de terminación del ciclo primario es enorme. En 1990 una niña promedio de 6 años de edad de un país de ingreso bajo o mediano podía esperar asistir a la escuela 7,7 años, en comparación con 6,7 años en 1980, mientras que en el caso del varón promedio de 6 años de edad esa expectativa era de 9,3 años. La diferencia más amplia entre varones y niñas se da en Asia Meridional, donde en 1990 cabía prever que una niña recibiera enseñanza durante 6,0 años y un varón durante 8,9 años, y en el Oriente Medio, donde las cifras respectivas eran de 8,6 años y 10,7 años (Banco Mundial, 1995).

También existe una amplia brecha en cuanto a los servicios educativos suministrados a la población urbana y a la rural. En Indonesia, el 3% de los niños urbanos en edad de asistir a la escuela primaria no recibían

enseñanza alguna, en comparación con el 10% en las zonas rurales (Banco Mundial, 1995). Las disparidades de género en las zonas rurales son agudas. En Pakistán, la proporción de los niños de ambos sexos de 7 a 14 años de edad que alguna vez asistieron a centros de enseñanza era del 73% y del 83% en las zonas urbanas, en comparación con el 40% y el 70% en las rurales.

Muchos integrantes de minorías lingüísticas y pueblos indígenas no obtienen servicios educativos suficientes. En Guatemala, el 80% de la población indígena rural es analfabeta y, en promedio, los varones indígenas que integran la fuerza de trabajo han recibido menos de dos años de enseñanza. En las zonas rurales de Perú, el 70% de la población indígena de habla quechua de más de 5 años de edad nunca ha ido a la escuela, en comparación con el 40% de los peruanos no pertenecientes a grupos indígenas (Psacharopoulos y Patrinos 1994).

Además, el gasto público en educación a menudo es ineficiente debido a su inadecuada asignación. Aunque el gasto en educación básica debería ser el objetivo primordial en los países que aún no han logrado una matrícula casi universal en el nivel primario y en el ciclo inferior del nivel secundario, muchos países siguen subsidiando en forma excesiva la educación superior. En África, por ejemplo, el gasto por alumno de educación superior es unas 44 veces mayor que el gasto por alumno de nivel primario, y en estos momentos la proporción del gasto público total en educación que corresponde a la educación superior es mayor que en cualquier otra región del mundo.

La expansión de la enseñanza basada en la oferta ha tropezado recientemente con obstáculos adicionales porque a los gobiernos les resulta cada vez más difícil afrontar el creciente costo de la expansión de los sistemas de educación pública. Es preciso dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿quién debe sufragar el costo de la enseñanza?, ¿quién debe financiar la educación pública y la educación privada? y ¿qué proporción del costo total debe recaer sobre los contribuyentes, y no sobre los beneficiarios directos (Cohn y Geske, 1990)? Estas preguntas llevan a la cuestión de si los subsidios públicos, cuando se justifican, deben otorgarse a las instituciones educativas o a los individuos en forma de algún tipo de sistemas de vales. Actualmente la educación se financia en gran medida con fondos públicos. En muchos países incluso los colegios privados dependen en medida considerable de la asistencia pública.

Mecanismos de financiamiento basado en la demanda

A fin de superar estos problemas, algunos gobiernos están ensayando nuevos mecanismos para la canalización de los fondos disponibles. Uno de ellos es el financiamiento basado en la demanda, en virtud del cual se proporcionan fondos públicos directamente a individuos o a instituciones en función de la demanda expresada. En otras palabras, el dinero sigue a los alumnos. La utilización de mecanismos de financiamiento basados en la demanda, como los sistemas de vales, estipendios y subsidios por alumno, no supone necesariamente un menor volumen de financiamiento público. La utilización de esos mecanismos en el sector de la educación es habitual en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y en los países en desarrollo (cuadros 1 y 2). Los sistemas de vales entrañan la realización de pagos por una entidad pública directamente a los alumnos, quienes utilizan los fondos en el centro de enseñanza de su elección. Los estipendios son sumas que se facilitan a los alumnos o a sus familias para cubrir gastos vinculados con la enseñanza. A continuación se explican en forma más detallada estos y otros mecanismos de financiamiento basado en la demanda.

La elección es un componente del marco conceptual del financiamiento de la educación basado en la demanda. La atención se centra en el alumno (o en los padres, en el caso de la educación básica). De hecho, los argumentos en pro de que los padres elijan en general están vinculados directamente con las actividades destinadas a mejorar los resultados educativos. Según *The World Bank Participation Sourcebook* (Banco Mundial, 1996), los programas encaminados a lograr que los servicios educativos respondan mejor a las necesidades de la comunidad deben comprender vales de educación para las familias. La importancia de lograr mejores resultados educativos se destaca en el estudio del Banco Mundial sobre el sector de la educación titulado *Priorities and Strategies for Education* (Banco Mundial, 1995), en el que también se aboga por una mayor participación en el financiamiento y la dirección de los servicios educativos y en la adopción de decisiones. Las cuestiones que plantea la introducción de un sistema de elección se tratan aquí sin tomar partido sobre un tema que da lugar a muy encendidas polémicas. Para muchos, el financiamiento basado en la demanda constituye una opción pragmática para introducir

las reformas requeridas en función de las necesidades y los recursos locales. En Estados Unidos, por ejemplo, el problema es la calidad, en Yemen la falta de capacidad y en Chile la equidad. Es importante considerar al país en su conjunto y adoptar los mecanismos de financiamiento en función de las necesidades. En Bangladesh, por ejemplo, ha sido apropiado proporcionar estipendios para las niñas en el nivel secundario. En Estados Unidos, el muy exitoso programa de incentivos financieros para que el

Cuadro 1. Financiamiento de la educación basado en la demanda en países en desarrollo (proyectos ajenos al Banco Mundial)

<i>País</i>	<i>Mecanismo</i>
Belice	Actividades gubernamentales en asociación con iglesias (res paldo financiero del Gobierno a colegios religiosos, basado en la necesidad).
Botswana	Planes de donaciones de contrapartida y subsidios por alumno basados en el número de alumnos, en su situación socioeconómica y en su ubicación.
Brasil	Planes de donaciones de contrapartida (el Gobierno cubre los costos de capital en las escuelas del primer ciclo del nivel secundario).
Chile	Sistema de vales para los alumnos pobres, subsidios por alumno para todo el alumnado.
China	Planes de donaciones de contrapartida.
Gambia	Sistema de vales para los alumnos pobres, subsidios por alumno para todo el alumnado.
Ghana	Planes de donaciones de contrapartida (la fórmula comprende una donación de contrapartida equivalente a la suma conseguida por las asociaciones de padres y maestros).
Guatemala	Estipendios para grupos específicos en niñas de trece comunidades.
India	Planes de donaciones de contrapartida y numerosos incentivos (uniformes, libros de texto, asignaciones por asistencia).
Lesotho	Actividades gubernamentales en asociación con iglesias (res paldo financiero del Gobierno a colegios religiosos, basado en la necesidad).
Marruecos	Planes de donaciones de contrapartida.
Mauricio	Mécanismes de subventions de contrepartie.
Mozambique	Colegios patrocinados por la comunidad.
Myanmar	Becas para niñas de zonas rurales.
Polonia	Becas para niñas de zonas rurales.
Tailandia	Bicicletas para los alumnos pobres de zonas rurales (sistema basado en las necesidades de transporte).
Tanzania	Planes de donaciones de contrapartida.
Zimbabwe	Donaciones per cápita.

Fuente: Bray, 1996; Fiske, 1996; West, 1996; Banco Mundial, 1995.

Cuadro 2. Ejemplos de financiamiento de la educación basado en la demanda en países de la OCDE

<i>País</i>	<i>Mecanismo</i>
Australia	Fórmulas de reparto del ingreso fiscal para compensar disparidades fiscales de los presupuestos de los gobiernos estatales; donaciones globales en función de la pobreza y el número de alumnos; asistencia a colegios privados, monto basado en la necesidad.
Canadá	Subsidios por alumno y asistencia a colegios privados.
Estados Unidos	Asistencia a colegios privados.
Japón	Subsidios por alumno.
Nueva Zelanda	Nivel de financiamiento unitario más alto para los alumnos pobres (80% del financiamiento en relación con el número de alumnos y 20% en relación con la situación socioeconómica de los alumnos).
Países Bajos	Subsidios por alumno.
Reino Unido	Asistencia a colegios privados (plazas para alumnos de bajo ingreso).
Suecia	Experimentos con vales.

Fuente: OCDE, 1994; West, 1996.

personal militar en situación de baja recibiera educación superior conocido como *G.I. Bill* les permitió a muchos veteranos de las Fuerzas Armadas afrontar el costo de la educación superior.

De la teoría a la práctica

Si bien en general hay consenso acerca de la validez teórica del principio de elección, es más difícil determinar la manera óptima de ponerlo en práctica. Suele sostenerse que los sistemas de vales y elección escolar incrementan el acceso vital a la información, y por lo tanto ayudan a promover la igualdad. No obstante, sabemos muy poco acerca de los efectos de la elección sobre el aprendizaje, su viabilidad en la práctica, el nivel educativo en que resulta más adecuada y la manera de administrar ese enfoque. Tampoco sabemos qué reacciones de oferta provocarán las medidas de intervención basadas en la demanda. Por ejemplo, ¿hará el sistema de vales que surjan nuevos centros de enseñanza privados o que se amplíen los existentes? ¿Se reformarán las instituciones públicas para poder atraer a los mejores alumnos?

La equidad es el principal argumento a favor del financiamiento público. Pero no existe consenso acerca de si la equidad se refiere a los recursos, el rendimiento de los alumnos o los ingresos futuros, o si la meta consiste en lograr igualdad de oportunidades entre personas, regiones o estados. Los partidarios del sistema de vales alegan que éstos son fondos públicos que deben proporcionarse directamente a los alumnos o a sus familias, para que entonces puedan elegir el colegio. A su juicio ese sistema promueve la eficiencia del sistema educativo y eleva su calidad, amplía el acceso y fomenta la equidad. Los opositores sostienen que los pobres no están en condiciones de elegir lo que más les conviene, y que los sistemas de financiamiento educativo basados en vales acentúan la estratificación social. Alegan también que en los países pobres y las zonas rurales el debate sobre la elección no es pertinente; señalan que como en una aldea nunca podrá haber más que unas pocas escuelas, no tiene sentido establecer un sistema de vales.

No obstante, aunque sólo haya una escuela, los padres ejercen opciones. Si el nivel de pobreza es alto y la educación es de mala calidad, los padres pueden optar por no enviar a sus hijos a la escuela. En algunos países la matrícula sigue disminuyendo (Banco Mundial, 1995). Sin embargo, los docentes de colegios públicos generalmente perciben sus remuneraciones aunque no se presenten a clase. Por lo tanto, el tema de la elección sí es pertinente en las zonas rurales.

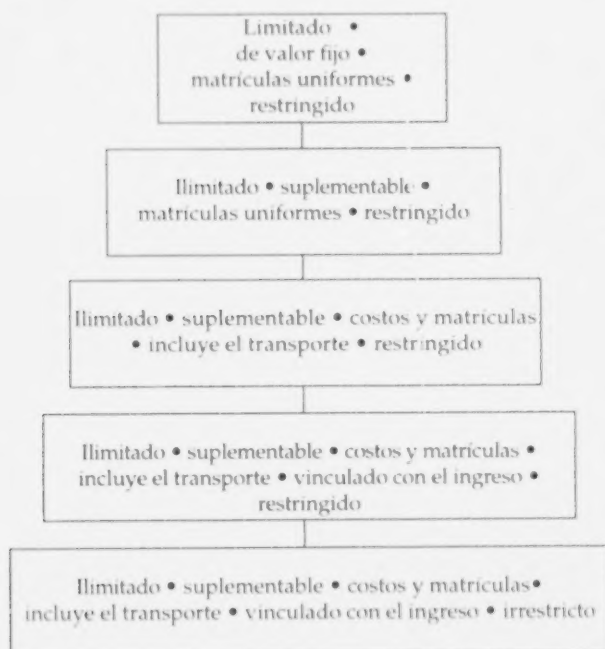
A través de instrumentos de financiamiento basado en la demanda se puede promover la elección, aun cuando el dinero se entregue a las comunidades y no a los individuos. En ese caso le corresponde a la comunidad asegurar que se efectúen inversiones en el sistema educativo para atraer a los padres. Las comunidades pueden optar por instituir ellas mismas algún tipo de programa de vales.

El debate, sin embargo, se ve afectado por la falta de claridad y por las diferentes definiciones de los sistemas de vales. El Gráfico 1 muestra hasta qué punto difieren esos sistemas, así como los diversos efectos que pueden tener sobre los niños provenientes de familias de ingresos reducidos. Aun en este caso, Blaug (1984) advierte a los lectores que el "árbol" o representación gráfica de un sistema de vales para el financiamiento de la educación no capta todos los matices a que puede dar lugar una determinada interpretación de ese concepto. Hay una gran variedad de sistemas de vales que difieren ampliamente en tres aspectos: financiamiento, reglamentación e información (Levin, 1980, 1991). En uno de los extremos del "árbol" (en la parte superior) está un sistema de vales restringido o limitado. En el otro extremo está un sistema de vales irrestricto o limitado, que comprende matrículas y otros cargos, costos y transportes, y está vinculado con el ingreso.

En los sistemas limitados, los padres pueden elegir entre distintos colegios públicos, lo que en la práctica simplemente equivale a elimi-

nar la zonificación escolar. En los sistemas ilimitados los padres pueden optar entre colegios públicos, privados y religiosos. No obstante, la mayoría de los colegios privados cobran matrículas que pueden superar los costos unitarios de los colegios públicos. Por lo tanto, los padres deben estar facultados para suplementar el valor del vale. En muchos casos, incluso los costos de los colegios públicos varían en forma considerable. Si el Estado autoriza a los colegios públicos a cobrar matrículas que les permitan cubrir sus costos y autoriza a los padres a suplementar los vales tanto en los colegios públicos como en los privados, el sistema de vales abarca los costos y las matrículas y otros cargos. Sin embargo, un sistema de vales ilimitado, que abarque las matrículas y sea suplementable, no amplía las posibilidades de elección para todos los padres a menos que cubra los costos de transporte. Además, para lograr una mayor equidad también es necesario que el valor del vale guarde relación con el ingreso de la familia. Esto puede hacerse gravando el vale o reduciendo su valor en proporción directa al ingreso declarado. En los sistemas de vales restringidos, los colegios no están

Figura 1. "Árbol" del sistema de vales



Fuente: Blaug, 1984, 164.

facultados para impedir el ingreso de los alumnos, salvo por razones académicas. Cuando los colegios tienen la potestad de rechazar alumnos por razones no estrictamente académicas, el sistema de vales se clasifica como irrestricto.

Los sistemas de vales de educación pueden evaluarse con arreglo a seis criterios: libertad de los padres, eficacia en función de los costos, diversidad, espíritu innovador, nivel de gasto total en educación e igualdad de oportunidades educativas. El debate en torno a esos criterios no ha llevado a conclusiones definitivas. De hecho, ni siquiera existe consenso con respecto a las definiciones de libertad de elección, eficiencia, diversidad y equidad (Blaug, 1984).

Por razones constitucionales, en Estados Unidos los experimentos con el sistema de elección no han incluido a las escuelas religiosas. El sistema se ha ensayado principalmente en el contexto de los colegios públicos. Esto elimina la preferencia de los padres por determinados tipos de influencias y valores, sobre todo en el caso de las familias más pobres que no pueden optar por un sistema distinto del público. No obstante, como se mostrará más adelante, en experimentos iniciados en el año académico de 1996-97 se permitirá finalmente a los padres optar por colegios privados o religiosos.

El debate en torno a la elección en Estados Unidos

Como la Constitución de Estados Unidos estipula la separación de las iglesias y el Estado —restricción que no existe en algunos países en desarrollo— debe actuarse con prudencia al transferir las lecciones provenientes del contexto estadounidense a otros países. No obstante, cabe esperar que el análisis de algunos estudios referentes a los sistemas de vales utilizados en Estados Unidos arroje alguna luz sobre el debate en torno a este tema.

Con frecuencia los pobres son los más beneficiados con la oportunidad de elegir entre distintos colegios. Según un estudio realizado en 1992 bajo los auspicios de la Fundación Reason, en California (Beales, 1992), el 52% de los encuestados utilizaría un vale de US\$2.600 para enviar a sus hijos a escuelas privadas. Se comprobó que el sistema de vales despierta una adhesión entusiasta entre las minorías, especialmente entre los afroamericanos: dos tercios de los padres afroamericanos de hijos en edad escolar y alrededor del 58% de los integrantes de minorías, incluidos los latinos y los asiáticos, expresaron que utilizarían vales. También cabe señalar que los más interesados en un programa de ese género fueron los hogares con ingresos anuales inferiores a US\$25.000 (Beales, 1992; véase también Hoxby, 1996).

Los partidarios de la elección aducen que generaría mayor competencia y, por lo tanto, incrementaría la eficiencia y el rendimiento escolar. Un aspecto central es que el costo de la recaudación impositiva es enorme —entre 50 y 80 centavos por dólar— lo que en el debate sobre la eficiencia inclina la balanza a favor de los colegios privados (West, 1991). La mayoría de los estudios indican que la educación pública es más costosa que la privada (véase, por ejemplo, Lott, 1987). De hecho, se ha sostenido que los colegios públicos han reducido la posibilidad de elegir al excluir a los competidores potenciales a través de la monopolización de la educación (Peterson, 1990). Otra conclusión del estudio de la Fundación Reason es que si las personas que integran el grupo del 52% interesado en utilizar vales para enviar a sus hijos a escuelas privadas pusieran en práctica esa intención, las economías para el Estado de California equivaldrían a US\$3.000 millones, o sea casi el 14% del presupuesto de educación de ese estado (Beales, 1992). Por lo tanto, según ese estudio, para que un programa de vales alcanzara el punto de equilibrio bastaría que el 17% de los alumnos se desplazaran a colegios privados.

No obstante, debe formularse una advertencia. Todas las economías se obtienen a nivel estatal, no a nivel de distritos. Para que un programa de vales sea eficiente a este último nivel, el número de alumnos que abandonen los centros de enseñanza de distrito para asistir a sus equivalentes privados debe ser lo suficientemente grande como para reducir los costos fijos (edificios, transportes, bibliotecas y reembolso de deudas).

Según una hipótesis, el sistema de elección sustituiría a la actual modalidad de estratificación por ingresos y razas (que también provoca homogeneidad y exclusividad en materia de vivienda), basándose la estratificación en el rendimiento y el comportamiento de los alumnos (Coleman, 1992). Las instituciones de educación superior utilizan esa base para su política de admisión. Coleman sostiene que los padres deben estar facultados para elegir el tipo de educación más adecuado para sus hijos, especialmente en cuanto a valores filosóficos y religiosos. Aun cuando se les ofrezca el tipo de colegio que prefieren, las familias deben tener derecho de elegir el que responda mejor a las necesidades educativas específicas del alumno (Coleman, 1992).

No obstante, las opiniones difieren en cuanto a las probables repercusiones del sistema de elección de mercado. Según Levin (1992), en el sector de los colegios independientes el mercado es reducido, y el número de personas con capacidad de pago es limitado. Alega que hay dos posibles alternativas en materia de elección: elección de mercado y elección pública. En un sistema de elección de mercado, que puede comprender el uso de créditos impositivos o vales para pagar la matrícula, los colegios privados y los públicos compiten por los alumnos. Cada niño o joven recibe un vale que puede usarse para cubrir una cantidad determinada de la matrícula. En cambio, en un sistema de elección

pública, el gobierno siempre paga por centros educativos que además opera, aunque puede concertar contratos para la realización de algunas funciones. Se considera que el sistema de mercado produce mayores beneficios privados, y que el público es más ventajoso desde el punto de vista social. El sistema de mercado satisface las preferencias privadas y es levemente superior en cuanto al rendimiento de los alumnos.

Cuando el tema de la elección se traslada de lo abstracto a lo concreto, se producen complicaciones (Boyd y Kerchner, 1988). Incluso los partidarios de la elección, como el ex Secretario de Educación de Estados Unidos, William Bennett, y sus seguidores, se manifiestan en forma igualmente categórica sobre la necesidad de un plan de estudios uniforme para los centros de enseñanza elemental y secundaria. En Estados Unidos, los mismos grupos que abogan por un sistema con más posibilidades de elección señalan a Alemania y Japón como ejemplos de éxito educativo, aun cuando en los sistemas de estos dos países hay menos opciones que en el de Estados Unidos.

También existen discrepancias en cuanto a los objetivos de la educación. Quienes se pronuncian a favor de la elección dan por supuesto que el objetivo social de la educación se satisface cuando las familias eligen en función de sus propios gustos y opiniones. No obstante, la enseñanza es esencial para las sociedades democráticas, ya que preserva y respalda a las instituciones políticas, sociales y económicas y posibilita los cambios democráticos. En consecuencia, los alumnos deben ser sometidos a una experiencia educativa común, no a una especial elegida por la persona o la familia. Esa es la esencia del dilema. La educación se encuentra en la encrucijada de dos intereses contrapuestos: el derecho de los padres de elegir experiencias, influencias y valores para sus hijos, y las necesidades de una sociedad democrática. El desafío, por lo tanto, consiste en proporcionar una experiencia común, pero al mismo tiempo permitir un cierto grado de elección (Levin, 1991).

Teniendo presente este reto, Levin (1980) sostiene que respecto de la elección la promoción de alternativas de enseñanza pública puede ser un enfoque más satisfactorio. Los planes de vales pueden diferir en tres aspectos: financiamiento, reglamentación e información. Diversas combinaciones de esos elementos pueden dar lugar a efectos distintos para los pobres. Por ejemplo, las asignaciones para fines de transporte pueden ayudar a los pobres, en tanto que los "agregados", como los propuestos por Friedman (1962), pueden afectarlos desfavorablemente. Los "agregados" son fondos privados que se añaden al valor de los vales emitidos por una entidad pública: vales "suplementables", para utilizar la terminología de Blaug (1984). Todas las personas habrían de tener igual acceso a la información sobre los "agregados" para asegurar la equidad en la elección. La reglamentación tendría que adaptarse

en función de los planes de estudios, personal y, un aspecto importante, admisión.

Este sistema puede mejorarse en muchos aspectos mediante la creación de adecuados sistemas de control por los padres para que los colegios respondan mejor a las necesidades específicas de los alumnos. Entre las posibles mejoras cabe mencionar las siguientes: instaurar un sistema de inscripción abierta; crear escuelas "imán" para reducir la segregación; establecer miniescuelas dentro de los edificios académicos existentes; permitir a los alumnos de secundaria tomar clases en instituciones de nivel postsecundario, y proporcionar "minivales" que los alumnos puedan usar para asistir a cursos seleccionados, como programas de enriquecimiento cultural de música, cerámica y tejido.

El sistema de elección de mercado puede requerir un grado inusitado de reglamentación cuyo mantenimiento y aplicación pueden ser costosos y engorrosos (Murnane, 1986). Se corre el riesgo de subestimar los costos de la educación privada, porque los estudios no tienen en cuenta los servicios gratuitos prestados por el clero ni el fruto de las campañas de recaudación de fondos (Sullivan, 1981). Algunos sostienen que los colegios privados contratan a docentes menos experimentados y pagan salarios más bajos (Chambers, 1985). Además la sociedad puede tener que soportar un costo adicional para lograr resultados educativos adecuados (Krashinsky, 1986): el desafío de la información. En el sistema de mercado se necesita más información debido al cambio, y la divulgación de la información resulta costosa. Los costos globales de mantenimiento de la información, reglamentación y otros componentes del sistema de mercado, aunados a los de suministro de un nivel de protección social por lo menos mínimo, pueden llegar a ser muy altos en comparación con los del sistema de elección pública (Levin, 1991).

Recientes fallos judiciales y disposiciones legislativas podrían proporcionar más posibilidades de elección a los alumnos de los colegios públicos. En Ohio, el Programa de Becas de Cleveland ha reservado fondos públicos para permitir a 2.000 alumnos de bajos ingresos asistir a escuelas privadas y religiosas a partir del año escolar de 1997. En Milwaukee, a raíz del mejor rendimiento alcanzado por los alumnos participantes en el primer programa de elección instaurado en el país, la legislatura del estado (Wisconsin) aprobó la expansión de dicho programa de modo de incluir a los centros de enseñanza religiosos. No obstante, persisten las dos barreras principales que se oponen a la experimentación: la jurídica (constitucional) y la política (los sindicatos de docentes).

Las autoridades de Milwaukee patrocinaron el primer programa de elección financiado con recursos públicos aplicado en Estados Unidos, que proporciona a los padres de bajos ingresos vales que pueden usar para enviar a sus hijos a colegios privados laicos. Witte (1996) evaluó

este experimento, y llegó a la conclusión de que hasta ahora no ha dado como resultado colegios más eficientes. No hay indicios de que haya mejorado el rendimiento de los alumnos. Sin embargo, un nuevo análisis de los datos llevó a Greene y otros (1996) a concluir que "la asistencia a una escuela de primera durante tres años o más mejora el rendimiento académico, medido por los puntajes de pruebas normalizadas de matemáticas y lectura". Los datos utilizados se derivan de un experimento natural en que se asignaron alumnos al azar a un grupo de prueba o control. Los autores del estudio más reciente sostienen que Witte y sus investigadores no aplicaron técnicas de análisis apropiadas; ellos, en cambio, centraron la atención en comparaciones entre alumnos destacados y una selección cruzada de alumnos de colegios públicos menos aventajados. Greene y otros (1996) alegan que no pueden extraerse conclusiones válidas de las comparaciones efectuadas por Witte. El debate prosigue; véase, sin embargo, a Rouse (1997); este estudio contiene una reevaluación reciente de los datos pertinentes y llega a la conclusión de que la elección conduce a mejores resultados en matemáticas, pero no en lectura.

Educación, valores y elección

Tres países —Australia, Dinamarca y Holanda— desde hace muchos años tienen en sistemas de elección; en otros (como Bélgica, Canadá, España, Francia, Irlanda y Japón) los colegios privados reciben financiamiento público (Doyle, 1984). A diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, la cuestión de la separación de las iglesias y el Estado se aborda suministrando asistencia financiera a los colegios privados y religiosos, no denegándoles asistencia.

Antes de extraer lecciones de esos sistemas, debemos considerar los mecanismos a través de los cuales se ofrece la elección en el sistema de enseñanza pública de la mayoría de los países industriales y en desarrollo. Por lo general, la elección se basa en la aprobación de exámenes en diferentes niveles educativos. Esos exámenes se van haciendo cada vez más difíciles a medida que disminuyen las plazas disponibles (limitación determinada por restricciones presupuestarias reales). El sistema abarca, pues, a colegios públicos de elite, que a su vez ofrecen una opción a los alumnos.

En Dinamarca se reavivó el interés en la educación pública gratuita en los primeros años del siglo XIX. En 1814 el Gobierno introdujo un sistema de siete años de educación obligatoria. Con arreglo a este concepto de obligatoriedad, las personas podían educar a sus hijos del

modo que creyeran conveniente siempre que se les impartiese instrucción en las principales materias. Aún hoy, cualquier grupo de padres puede solicitar financiamiento público si hay por lo menos 28 niños para iniciar una escuela privada. Los daneses protegen la libertad religiosa proporcionando fondos públicos a colegios religiosos y no religiosos (Doyle, 1984; OCDE, 1985).

En Australia, país cuya Constitución contiene un artículo sobre libertad de religión copiado literalmente de la primera enmienda de la Constitución estadounidense, la cuestión se aborda en los colegios en forma muy diferente que en Estados Unidos. La Alta Corte de Australia declaró aceptable el programa gubernamental de asistencia a los colegios religiosos siempre que el Gobierno australiano sea escrupulosamente neutral y trate por igual a todas las religiones. En Australia actualmente todos los colegios privados reciben algún tipo de respaldo gubernamental, pero los más pobres reciben un volumen mayor. Los colegios privados no están sujetos a reglamentación, pero deben mantener las mismas normas que los públicos. Todos los colegios deben alcanzar ciertas normas de desempeño. Las escuelas públicas han adoptado enérgicas medidas para atraer a los alumnos. Una de ellas es la aplicación de una política general de inscripción abierta a nivel estadual destinada a ofrecer a los alumnos un cierto grado de elección.

Hace un siglo, un tercio de los niños de los Países Bajos asistían a colegios públicos. Actualmente las cifras se han invertido en favor de los colegios privados. La mayoría de estos últimos son religiosos; los colegios privados laicos son la excepción. Los colegios pueden recibir financiamiento público, pero para ello el Gobierno les exige el cumplimiento de tres condiciones: deben tener maestros titulados; deben aplicar un plan de estudios básico específico, y los alumnos deben alcanzar determinados niveles académicos.

Educación, factores étnicos y política

En Estados Unidos, la necesidad de reformar la educación primaria y secundaria surge debido a las deficiencias actuales del sistema y a la revolución tecnológica y política de las últimas décadas (Friedman, 1995), que no sólo hace prever un enorme incremento de la producción mundial, sino que además plantea la amenaza de que la brecha cada vez mayor entre las personas muy capacitadas y las no capacitadas dé lugar a graves conflictos sociales. Según Friedman, la educación es el medio de evitar que se produzcan estos conflictos. Es necesario reconstruir radicalmente el sistema educativo, que es el único factor importante

capaz de contrarrestar la tendencia hacia una mayor estratificación social. Friedman opina que esa reforma sólo puede lograrse privatizando un segmento significativo del sistema educativo a través de una transferencia paulatina pero considerable del sector público a la empresa privada mediante la aplicación de un sistema de vales. Esto les proporcionaría a los padres un cierto grado de elección.

Un ejemplo que pone de manifiesto los límites del método de elección escolar se encuentra en los países de la antigua Unión Soviética, especialmente Rusia. Ahora los grupos étnicos marginados —coreanos, alemanes, judíos, cosacos, buriatos, georgianos, etc.— pueden expresar sus opiniones. Para esos grupos minoritarios es primordial que se incluya en los planes de estudios alguna mención de la opresión que padecieron. Por supuesto, el hacerlo suscitará un debate acerca de los posibles culpables de delitos contra sus pueblos, lo que crea graves posibilidades de conflictos étnicos (Heyneman, de próxima aparición). Ese peligro en ciernes puede ser una de las dificultades prácticas derivadas del uso más intenso del sistema de elección. Las diferencias étnicas pueden dar lugar a inestabilidad en esa esfera. El sistema de elección escolar no es una cuestión exclusivamente de carácter educativo. Debe considerarse, por lo tanto, en un contexto social, político y económico más amplio.

Aplicación del sistema de financiamiento basado en la demanda: Aspectos relacionados con las circunstancias de los países

En la mayoría de los países en desarrollo, los sistemas de elección y de vales, tal como suelen definirse en la mayoría de los países industriales, pueden no ser instrumentos de financiamiento adecuados. Reviste suma importancia, sin embargo, influir en la demanda, es decir, en las variables que determinan las decisiones personales y familiares referentes a la demanda de servicios de educación, utilizando diversos mecanismos, incluidos los de carácter financiero.

La demanda de servicios educativos se ve influida por factores económicos, políticos, sociales y culturales. En muchos casos no basta la mera existencia de un centro de enseñanza. Es posible que ni siquiera una educación "gratuita" atraiga a las familias pobres. Los hogares y los individuos determinan la demanda de servicios educativos a través de un análisis implícito de costos y beneficios. Los padres no envían a sus hijos a la escuela si los beneficios previstos no superan a los costos —directos e indirectos— vinculados con la asistencia a clase.

Numerosos factores afectan a los beneficios que produce la enseñanza. La política educativa o el método de financiamiento de la educación sólo

pueden alcanzar determinados resultados. Las condiciones macroeconómicas, por ejemplo, revisten suma importancia, al igual que el nivel del ingreso personal disponible y la tasa de desempleo. Aun si los servicios educativos producen considerables beneficios, algunas familias pobres pueden no estar en condiciones de sufragar sus costos directos o indirectos. Entre los costos directos figuran matrículas y otros cargos, libros y materiales didácticos. Los costos indirectos comprenden los ingresos no percibidos. Aunque los beneficios sociales pueden ser altos, los excesivos costos privados pueden impedir que muchas familias pobres inviertan en servicios educativos. Este puede ser el caso en países como El Salvador, Guatemala, Nigeria y Uganda, en que las tasas estimadas de rentabilidad social de la educación primaria son altas, pero la inscripción en ese nivel de enseñanza no es universal (Banco Mundial, 1995; Psacharopoulos, 1994).

Pueden usarse mecanismos de financiamiento basados en la demanda para ayudar a las familias pobres a invertir en servicios educativos. Eso puede lograrse en general reduciendo los derechos oficiales de matrícula, pero tal vez sea necesario tomar otras medidas. Por ejemplo, en muchos sistemas escolares se cobran otros cargos vinculados con la asistencia a clase. A través de mecanismos basados en la demanda pueden reembolsarse esos cargos a las familias pobres (cuadro 3). Además, cuando el reembolso directo no es suficiente, existe la posibilidad de cubrir ciertos costos de oportunidad. Por ejemplo, pueden suministrarse a las familias pobres vales que puedan convertir en efectivo mientras que sus hijos estén inscritos en centros de enseñanza.

En algunos casos los incentivos financieros no bastan. Existe la posibilidad de que los padres sigan subvalorando la educación de sus hijos, especialmente de las niñas. En esos casos puede ser conveniente combinar los incentivos financieros con incentivos sociales, como la comercialización social de los beneficios de la educación femenina. La comercialización social, que es una medida de intervención encaminada a generar demanda, puede producir importantes beneficios sociales para la comunidad. Otras posibles medidas de intervención basadas en la demanda son la educación bilingüe para minorías lingüísticas y la modificación de los planes de estudios para sectores de la población anteriormente excluidos.

Los instrumentos de financiamiento apropiados son diferentes para los distintos niveles de enseñanza (cuadro 4). Los basados en la demanda deben considerarse en el contexto de todo el sistema educativo de un país; no son panaceas. También hay que tener en cuenta el nivel de educación. En consecuencia, los mecanismos de elección deben considerarse en forma pragmática, como uno de los muchos medios de aplicar reformas educativas viables adaptadas al nivel de educación y a los recursos y necesidades locales. Al igual que otros instrumentos, los mecanismos

Cuadro 3. Aplicación de sistemas de financiamiento basado en la demanda e incentivos para la generación de demanda

<i>Problema</i>	<i>Financiamiento basado en la demanda e incentivos para la generación de demanda</i>	<i>Cuestiones que deben considerarse durante la ejecución</i>
Costos directos	Exención del pago de matrícula / otros cargos Préstamos estudiantiles	Los colegios pueden cobrar otros cargos Necesidad de un sistema funcional de cobro de préstamos
	Combinación de financiamiento privado y donaciones estatales	La combinación no debe repercutir negativamente sobre los alumnos pobres
Costos indirectos (de oportunidad)	Vales	Política de admisión selectiva, disensión social, costos del transporte
	Becas	Posibilidad de indebida utilización de las becas; los colegios pueden incrementar la matrícula y otros cargos
	Estipendios	Posibilidad de utilización indebida de los estipendios, o de que éstos no lleguen a los grupos-objetivo por razones de política local
Infraestructura	Financiamiento comunitario	Sostenibilidad
Baja valoración de las inversiones en enseñanza (de niñas, por ejemplo)	Comercialización social	La comercialización debe llegar a la población-objetivo
Idioma	Educación bilingüe	Posibilidad de que se excluyan algunos idiomas; disensión social
Distancia Exclusión	Donaciones comunitarias Modificación de los planes de estudios	Sostenibilidad Plan de estudios excesivamente diluido, o alejamiento del plan de estudios básico; disensión social

Fuente: Compilación de los autores.

Cuadro 4. Alternativas de financiamiento basado en la demanda, por nivel de educación: Listado parcial

<i>Problema</i>	<i>Nivel primario</i>	<i>Nivel secundario</i>	<i>Educación superior</i>
Calidad	Vales Becas orientadas hacia objetivos específicos	Vales Becas orientadas hacia objetivos específicos	
Capacidad gerencial	Financiamiento comunitario Donaciones comunitarias Asistencia externa Combinación de financiamiento privado y donaciones estatales	Financiamiento y donaciones estatales Asistencia externa Combinación de financiamiento privado y donaciones estatales	Asistencia externa
Eficiencia	Financiamiento parental Vales	Financiamiento parental Vales	Financiamiento parental
Equidad	Asistencia a colegios privados Estipendios Becas Becas orientadas hacia objetivos específicos Financiamiento mediante déficit Impuestos Impuestos para fines específicos	Vales Estipendios Becas Impuestos Cargos a los usuarios Impuestos para fines específicos	Préstamos estudiantiles Cargos a los usuarios Becas

Fuente: Compilación de los autores.

de elección pueden utilizarse en forma acertada o desacertada (Henig, 1994). Un ejemplo exitoso de financiamiento basado en la demanda es el programa conocido como *G.I. Bill* de Estados Unidos, destinado a atender las necesidades especiales de los soldados que regresaban de la guerra y que querían obtener educación superior para obtener empleo en el

Cuadro 5. Financiamiento basado en la demanda para proyectos de educación considerados en el presente estudio

<i>País y año</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Costo total (Millones de US\$)</i>
Bangladesh, 1993	Asistencia a alumnas de secundaria	88
Chad, 1993	Educación básica	34
China, 1994	Educación básica en zonas pobres y habitadas por minorías	192
Colombia, 1993	Segundo proyecto de educación	150
Jamaica, 1996	Préstamos estudiantiles	38
México, 1994	Segundo proyecto de educación primaria	617
Pakistán, 1993	Educación primaria en Baluchistán	330
Pakistán, 1995	Educación primaria en la provincia de la Frontera del Noroeste	539
República Dominicana, 1995	Segundo proyecto de educación básica	100

mercado civil. Otro ejemplo de instrumentos basados en la demanda es el programa de Estados Unidos para la primera infancia denominado *Head Start*, que en los últimos 30 años ha prestado servicios a aproximadamente 15 millones de niños de bajo ingreso (Young, 1996).

<i>Crédito (Millones de US\$)</i>	<i>Mecanismo de financiamiento basado en la demanda</i>	<i>Costo del financiamiento basado en la demanda (Millones de US\$)</i>	<i>Costo unitario anual del componente de financiamiento basado en la demanda (US\$)</i>
68	Estipendios para niñas	42	12-36
19	Financiamiento comunitario	1	240 (por docente)
100	Becas orientadas específicamente a niños pobres y pertenecientes a minorías, y libros de textos gratuitos	30	79
90	Becas orientadas a grupos específicos; sistema de vales	8	143
29	Asistencia a colegios privados que atienden a alumnos de bajo ingreso	29	300
412	Becas orientadas específicamente a grupos pobres y poblaciones indígenas	412	n.d.
106	Becas para comunidades y sistemas similares a los de vales	1	4
150	Subsidios a colegios privados que atienden a alumnas rurales de bajo ingreso	1	3
89	Préstamos estudiantiles	4	n.d.

n.d.: No disponible.

Fuente: Informes de evaluación inicial preparados por el personal.

Examen de proyectos financiados por el Banco Mundial

En recientes proyectos de educación, los clientes del Banco Mundial han utilizado innovadores mecanismos de financiamiento basado en la

demanda. Aquí pasamos revista a proyectos de educación del Banco Mundial que se incorporaron a su cartera de proyecto activos en 1993-96. El análisis se limita a los proyectos con componentes de financiamiento basado en la demanda.

Este análisis no es de carácter crítico ni constituye una evaluación, sino que presenta un panorama general. Demuestra la factibilidad del financiamiento basado en la demanda y su aplicación en países en desarrollo. En Patrinos, Ariasingam y Liang (de próxima aparición) se presentan estudios de casos más detallados referentes a proyectos de Baluchistán, Pakistán y Bangladesh. En ese estudio se analizan también más detenidamente las cuestiones relacionadas con la evaluación.

La OCDE ha evaluado experimentos de elección escolar realizados en varios países y ha llegado a la conclusión de que los gobiernos pueden tener que promover la diversidad con igual intensidad que el sistema de elección para evitar los inconvenientes relacionados con este último. Tomando como base un estudio de la aplicación de ese sistema en Australia, Estados Unidos, Inglaterra, Nueva Zelandia, los Países Bajos y Suecia, la OCDE (1994) llega a la conclusión de que la elección puede incrementar la estratificación social: el sistema puede ser beneficioso para los grupos más privilegiados de la sociedad, que están en mejores condiciones para escoger. Pero no funciona bien cuando no puede optarse entre múltiples posibilidades debido a que las preferencias se limitan a unas pocas escuelas. El estudio concluye asimismo que los gobiernos pueden hacer mucho para que el sistema de elección dé resultados favorables, por ejemplo, suministrar capital a los centros de enseñanza populares para que puedan expandirse, o proporcionar a los grupos desfavorecidos más información y recursos adicionales.

Los proyectos que se analizan en el presente estudio no constituyen una lista exhaustiva (cuadro 5). Durante la preparación de este informe se iniciaron varios innovadores proyectos de educación, por ejemplo en Indonesia y en Tanzania, y de capacitación, en Kenya (véase Patrinos, Ariasingam y Liang, de próxima aparición).

2

Instrumentos de financiamiento basado en la demanda

En la primera sección de este capítulo se describen los instrumentos de financiamiento basado en la demanda utilizados en los proyectos financiados por el Banco Mundial que se examinan en el presente análisis. Se procura captar su esencia utilizando sencillas definiciones de trabajo. En la segunda sección del capítulo se presentan ejemplos específicos.

Definición de los mecanismos

A los efectos del presente análisis, se entiende por *estipendio* un pago en efectivo efectuado por una entidad pública a una familia para cubrir gastos educativos de un niño o joven. Comprende gastos básicos, como libros, matrícula y transporte, y gastos incidentales, como materiales de estudio, cargos por juegos y vestimenta. Los estipendios se utilizan también para indemnizar a las familias por la pérdida de los ingresos del trabajo del menor, es decir, para cubrir el costo de oportunidad. En muchos casos no incluyen un elemento de elección escolar, sino que constituyen un mecanismo que permite a los niños pobres asistir a clase. Este mecanismo es especialmente eficaz para permitir a las niñas de familias rurales pobres asistir al colegio. Un ejemplo de proyecto en que se ha utilizado este mecanismo de financiamiento es el de asistencia a alumnas de secundaria de Bangladesh (Patrinós, Ariasingam, y Liang, de próxima aparición).

El *financiamiento comunitario* puede realizarse en forma de aportes monetarios o de respaldo no monetario consistente en tierra, trabajo, materiales, y comercialización social de los beneficios de la educación. En el proyecto de educación básica de Chad se utiliza financiamiento comunitario para establecer asociaciones de padres y maestros, que cumplen un papel vital en los pueblos y aldeas.

Las *becas orientadas a objetivos específicos* constituyen pagos en efectivo que se realizan directamente a los colegios, municipalidades o provincias y que se destinan a determinados fines, como el mejoramiento de los planes de estudios o un mayor acceso a la enseñanza para los niños que pertenecen a minorías o a grupos indígenas, o que son pobres. No se

entregan a los alumnos ni a sus familias, sino que se ponen a disposición de la autoridad financiera o de las entidades pertinentes. En el proyecto de educación básica en zonas pobres y habitadas por minorías de China, los fondos se encauzan a entidades de esas zonas, a fin de que los utilicen específicamente para atender necesidades educativas de niños pobres y miembros de minorías. En el segundo proyecto de educación primaria de México, las becas se orientan a ayudar a los alumnos indígenas a pagar los libros de texto y otro material didáctico. Los fondos para mejoras escolares que se utilizan en proyectos educativos en Armenia, Chile, India y Paraguay, están relacionados con las becas orientadas a objetivos específicos. Esos fondos generalmente se suministran a través de licitaciones para financiar iniciativas locales destinadas a promover una mayor participación y autonomía en el sistema escolar. Estas metas se cumplen permitiendo a los colegios decidir en quién, dónde y cuándo han de gastarse los recursos adicionales.

Un vale es un pago en efectivo efectuado (en la mayoría de los casos) por una entidad pública directamente a los alumnos. Sin embargo, las definiciones varían ampliamente. Los vales, a diferencia de los estipendios, tienen un componente de elección escolar. Los colegios pueden cobrar una suma mayor que el valor de los vales entregados, o usarlos como única forma de pago. Puede haber reglamentos relativos a la admisión, el plan de estudios y el personal, y debe haber igualdad de acceso a la información sobre alternativas docentes para que el mercado pueda funcionar adecuadamente. Los alumnos pueden utilizar los vales en el colegio de su elección. En algunos casos pueden usarlos para cursar estudios en colegios especiales, como los especializados en música u otras artes. Los vales pueden permitirle a un alumno proveniente de una familia no privilegiada evitar el asistir a un colegio local de baja calidad, o inscribirse en uno más adecuado desde el punto de vista cultural. Los planes de vales que tienen en cuenta aspectos tales como el transporte, el acceso a la información y los criterios de admisión, y que permiten modificar el monto del vale según el ingreso de la familia son beneficiosos para los pobres porque todos esos ajustes contribuyen a aliviar los problemas con que tropiezan para obtener acceso a los centros de enseñanza. El proyecto de educación secundaria de Colombia comprende un programa de vales que a través del suministro directo de fondos a niños pobres les brinda oportunidades y posibilidades de elección escolar.

El acceso a los colegios privados es un importante elemento del sistema de elección escolar. Cuando se permite la asistencia de los pobres a los colegios privados, se promueve la equidad. En consecuencia, la *asistencia pública* a los colegios privados puede incrementar las oportunidades de elección y fomentar la equidad si se combina con medidas que

amplien el acceso de los pobres a esos colegios. Este mecanismo de financiamiento es similar a los sistemas de vales, pero las instituciones privadas reciben la asistencia en función del número de estudiantes pobres que absorben. Por lo tanto, se asemeja a un subsidio por alumno. La asistencia pública a los colegios privados puede brindarse en muchas formas. En algunos países consiste en emolumentos destinados a los maestros y al personal administrativo. En otros consiste en subvenciones para materiales, mantenimiento, transporte y equipo. En el segundo proyecto de educación básica de la República Dominicana el Estado subsidia a los colegios privados que atienden a alumnos de familias de bajos ingresos. Básicamente se financia la prestación por instituciones privadas de servicios educativos a alumnos pobres.

Los préstamos estudiantiles contribuyen a sufragar los costos que recaen sobre el Estado y ayudan a un mayor número de alumnos a recibir educación superior. Puede tratarse de préstamos comerciales privados o de préstamos estudiantiles garantizados por el Estado. Éste puede asumir un papel activo en la selección de los candidatos o en la reglamentación del sistema. En el proyecto de préstamos estudiantiles de Jamaica, el Estado acude a bancos comerciales para ofrecer financiamiento a los estudiantes, y también proporciona las garantías necesarias para los préstamos.

Se denominan *donaciones comunitarias* las sumas globales que se otorgan a una comunidad de estudiantes, pero que están vinculadas a la asistencia a una institución creada por la comunidad. A veces se dice que son similares a los vales, porque la suma de dinero entregada guarda relación con el número de alumnos, y porque entrañan un cierto grado de elección. Los padres optan por enviar a sus hijos al colegio comunitario, el que entonces es admisible para recibir pagos en efectivo, que pueden cubrir ciertos gastos o la totalidad del costo de la enseñanza. En Baluchistán las donaciones se destinan a lograr la asistencia de niñas a colegios comunitarios. El objetivo es abordar los problemas de equidad de género proporcionando becas globales a los colegios a los que asisten las alumnas.

Los *fondos sociales*, entidades especiales con facultades en materia de programación de inversiones, están relacionados con las donaciones comunitarias que acaban de definirse. Estos fondos invitan a entidades públicas, privadas o comunitarias a formular propuestas. Por definición, este enfoque del desarrollo está impulsado por la demanda. Algunos fondos sociales están destinados expresamente a alcanzar cierto nivel de orientación de la demanda. Ofrecen a los clientes una gama de alternativas, brindan información para ayudarlos a realizar una elección informada y exigen pruebas de identificación con el programa e interés en el mismo, generalmente en forma de aportes en

efectivo o en especie o servicios de administración de las operaciones. La orientación de la demanda, al igual que las pruebas de identificación con el programa, garantizan la sostenibilidad (Carvalho, 1997). El Fondo de Inversión Social de Bolivia ha fomentado la labor de organizaciones no gubernamentales (ONG) y entidades con respaldo religioso encaminado a llevar servicios educativos y otros servicios sociales a muchas zonas rurales remotas (van der Gaag, 1995). En algunas regiones los fondos sociales proporcionan financiamiento para servicios educativos y otros servicios sociales; como ejemplo cabe mencionar el Fondo de Inversión Social de Armenia y el Fondo de Desarrollo y Rehabilitación Social de Etiopía.

Ejemplos de países

En la sección siguiente se describen los diversos mecanismos de financiamiento basado en la demanda, utilizando proyectos de educación financiados por el Banco Mundial como ejemplo. La exposición comprende mecanismos, logros y problemas.

Estipendios: Bangladesh

Bangladesh gasta en educación el 2,2% de su producto nacional bruto (PNB). (El promedio en los países en desarrollo es del 3,8%, y en los países industriales del 5,8%.) En 1992, el presupuesto total de educación del país representaba el 12,5% del presupuesto nacional. De esa asignación, el 55% se destina a la educación primaria y el 22% a la secundaria y terciaria. En Bangladesh, la educación femenina se sitúa en uno de los niveles más bajos del mundo. La tasa nacional de alfabetización de las mujeres de más de 5 años de edad es del 20%. En 1991, 1,9 millones de niñas de 6 a 10 años de edad no estaban matriculadas en la escuela primaria, y 6,9 millones de niñas de 11 a 16 años de edad no asistían a secundaria.

El proyecto de asistencia a alumnas de secundaria tiene por objeto incrementar el acceso a ese nivel de educación. La encuesta de la fuerza laboral efectuada en 1989 reveló que el 91% de las niñas de zonas rurales trabajan en tareas domésticas, lo que indica un costo de oportunidad muy alto de la educación, que evidentemente está vinculado con la pobreza. El costo total del proyecto es de US\$88 millones, de los cuales la Asociación Internacional de Fomento (AIF) ha proporcionado US\$68 millones a través de un crédito. El proyecto se realiza en 118 subdivisiones.

Sin los estipendios, el acceso al examen para la obtención del certificado de estudios secundarios está limitado a los alumnos que pueden pagar los cargos de examen, útiles de escritorio y clases particulares. En 1991, la proporción de alumnas que se presentaron a examen fue de alrededor de un tercio del total de 475.261 alumnos. A través de un estipendio destinado a las alumnas habilitadas a ese efecto, que cubre cargos de alimentación, preparación para el examen y útiles de escritorio, se estimula una mayor participación de niñas en el examen. Una vez que han aprobado el examen, las niñas están en condiciones de proseguir sus estudios u obtener empleo.

El componente de estipendios del programa cuenta con financiamiento por un monto de US\$42 millones. Este proyecto, de siete años de duración, está destinado a incrementar la inscripción en secundaria de niñas de alrededor de la cuarta parte del país mediante el suministro de estipendios equivalentes a 1,5 millones de niñas-año de educación secundaria. El proyecto, que abarca los seis primeros años del plan estatal, de 13 años de duración, para fomentar la educación secundaria femenina, comenzó a ejecutarse en enero de 1994. Sus componentes comprenden estipendios para niñas de secundaria, salarios para nuevos docentes de ese nivel de enseñanza, capacitación práctica para las niñas en edad de asistir a secundaria que dejan la escuela, concientización del público acerca de la importancia de la educación, clases de higiene en el colegio y una mayor disponibilidad de letrinas y pozos entubados, y actividades para fomentar el desarrollo institucional del organismo público encargado de la educación secundaria.

La estructura administrativa del proyecto en su conjunto comprende varios centros de toma de decisiones. Un comité directivo interministerial se reúne trimestralmente y elabora y revisa las políticas, agiliza la adopción de decisiones en esa esfera a nivel interministerial y resuelve problemas de ejecución. Un grupo consultivo se reúne una vez por mes para analizar cuestiones relacionadas con el proyecto y formular recomendaciones. Una unidad de ejecución del proyecto presidida por una directora, con asistencia apropiada, elabora planes de trabajo y presupuestos, coordina y programa la asistencia técnica, coordina y controla las actividades, mantiene informada a la Dirección de Educación Secundaria y Superior sobre los problemas de ejecución, recomienda las medidas de intervención necesarias, y contrata asistencia técnica, servicios, estudios y capacitación.

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO. Las oficinas del proyecto en las subdivisiones aportan los nexos esenciales entre la unidad de ejecución y los centros de enseñanza. También promueven actividades destinadas a lograr que los colegios firmen el acuerdo de cooperación, y los ayudan a aplicar

toda la gama de actividades centradas en ellos. Además ensayan diversas medidas para estrechar los vínculos entre las asociaciones de padres y maestros y los comités de administración de los colegios, y convocan al comité asesor de subdivisión especializado en educación femenina.

El coordinador o coordinadora a nivel de colegio es nombrado por el director o directora de cada colegio del proyecto y desempeña el papel clave en la tarea de asegurar la eficiencia de la ejecución y la cooperación administrativa a ese nivel. Ayuda a las alumnas, mediante orientación y asesoramiento, a resolver problemas relacionados con las actividades docentes y dificultades personales. El comité asesor de subdivisión especializado en educación femenina ha venido participando activamente en las subdivisiones en que opera el proyecto. Entre sus numerosas funciones figuran el suministro de asesoramiento y orientación sobre problemas del proyecto y la promoción de la participación comunitaria.

Los estipendios se pagan directamente a las niñas en dos cuotas anuales. Mediante un programa en gran escala se establecen cuentas personales en sucursales de los subdistritos del proyecto de un banco comercial, el Banco Agrani, y en ellas se depositan los fondos correspondientes. Se escogió al Banco Agrani debido a su experiencia en actividades bancarias relacionadas con las escuelas en zonas urbanas, su amplia red de sucursales en las subdivisiones del proyecto y la alta calidad de sus servicios de mostrador. El Banco Agrani recupera sus costos a través de los intereses que se acumulan en la cuenta especial del proyecto. La participación de una institución comercial como el Banco Agrani le ha permitido al proyecto contar con el apoyo del sector privado y de miembros influyentes de la sociedad.

En las zonas en que hay varios colegios para niñas, éstas son acompañadas al banco o a los bancos más próximos para que abran cuentas personales. Allí reciben una libreta de ahorro diseñada especialmente para el proyecto. Los estipendios se depositan en las cuentas bancarias de las alumnas, y los fondos para cubrir las matrículas en las de los colegios. En marzo y octubre, meses de la estación seca que son apropiados para viajar, se efectúan los retiros de estipendios de las cuentas bancarias. El hecho de que el proceso esté basado en operaciones bancarias brinda a las alumnas la oportunidad de manejar su propio dinero y familiarizarse con el sistema bancario, e incrementa su movilidad en la comunidad.

Para poder recibir estipendios, los padres deben comprometerse a que sus hijas asistirán a clase por lo menos el 75% del año escolar, obtendrán una calificación por lo menos de segundo nivel (45% a 59%) en los exámenes finales y permanecerán solteras hasta obtener el certificado de secundaria.

El monto de los estipendios se determinó basándose en la información disponible durante la preparación del proyecto y en ulteriores consultas con el Ministerio de Educación. Los beneficiarios viven en zonas rurales (generalmente hay dos subdivisiones por distrito), y para su selección se utiliza una base que combina criterios de pobreza económica, baja alfabetización femenina y escasa asistencia de las niñas a clases.

Se escogió un incentivo monetario y no de otro tipo, con objeto de cerrar la brecha de género. La selección se efectuó teniendo en cuenta tres factores principales. El primero fue el éxito de una actividad piloto, el proyecto de becas para educación femenina, que funciona desde 1982 como iniciativa local con la asistencia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), The Asia Foundation y el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo. Esta actividad constituyó un modelo para la entrega de estipendios (fondos para matrícula y costos personales de la educación). El segundo factor consistió en las conclusiones de una encuesta de gastos de hogares que confirmó la necesidad de proporcionar respaldo especial para la educación femenina. El tercer factor considerado fue un experimento de eliminación de los derechos de matrícula en el caso de las niñas.

En una etapa temprana del diseño del proyecto se consideró la posibilidad de utilizar criterios referentes al ingreso, pero éstos no se necesitaron porque la mayoría de los residentes de las zonas rurales eran pobres y no podían afrontar el costo de la educación de las niñas. Además, se plantearon dificultades de determinación de objetivos en materia de ingresos en el proyecto financiado por la USAID. La exclusión de las hijas de miembros influyentes de la comunidad con una situación económica algo más acomodada, dio lugar a la pérdida de respaldo comunitario. En consecuencia, se decidió que toda alumna que hubiera completado con éxito el quinto grado quedaría automáticamente habilitada para recibir un estipendio.

NIVELES DE LOS ESTIPENDIOS. A fin de asegurar que el programa fuera costeable, en 1994 el Ministerio de Educación redujo los estipendios en alrededor de un 30% con respecto a las estimaciones originales para las alumnas de los grados sexto a octavo, y entre el 14% y el 18% para las de los grados noveno a décimo. El objetivo de la revisión era cubrir del 30% al 54% de los gastos de educación correspondientes a los grados sexto a décimo (en comparación con 44% a 66% en el plan original), y al mismo tiempo incrementar paulatinamente los niveles de los estipendios de los grados sexto a décimo a fin de tener en cuenta los costos más altos en los grados superiores y la necesidad en estos últimos de mayores incentivos para contrarrestar las tasas de deserción (una asignación para libros en el noveno grado y fondos para financiar el cargo de examen en el décimo

grado). Los estipendios equivalen a US\$12 en el sexto grado, US\$13,50 en el séptimo grado, US\$15 en el octavo grado, US\$30,25 en el noveno grado y US\$36,25 en el décimo grado. Los estipendios cubren matrícula, otros cargos escolares, uniformes, calzado, paraguas, refrigerios, queroseno, transporte y servicios de desarrollo personal. Conforme a las estimaciones efectuadas en la fase de evaluación inicial, el costo directo anual de la educación secundaria es de alrededor de US\$54 por alumno. Se preveía que en el año académico de 1994/95 alrededor de 1,3 millones de alumnas de seis cohortes recibieran estipendios.

En la etapa de preparación del proyecto se asignó prioridad a un sistema de seguimiento y evaluación, previéndose que comenzara a funcionar en el primer año académico de ejecución. El proyecto gozó de tanta popularidad que el Gobierno de Bangladesh decidió ampliar el sistema de estipendios y convertirlo en un programa nacional de estipendios para educación secundaria femenina en las 460 subdivisiones rurales del país. El Estado asiste (con sus propios fondos) a 282 subdivisiones, la AIF a 118 subdivisiones, el Banco Asiático de Desarrollo a 53 subdivisiones y el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo a 7 subdivisiones. En 1994 el Gobierno solicitó a la AIF la modificación del proyecto de modo de hacerlo compatible con el programa nacional, solicitud que fue aceptada. El programa nacional está siendo ejecutado conforme a los parámetros del proyecto. Se está elaborando un sistema unificado de información gerencial, y ya se están obteniendo los resultados iniciales. Recientemente el Gobierno anunció que el programa se ampliará de modo de llevarlo a subdivisiones urbanas.

Una de las razones del éxito de este proyecto consiste en la participación y el respaldo de los beneficiarios. Si el proyecto no hubiera llegado a una transacción con los miembros influyentes de las comunidades, proporcionándoles los estipendios a sus hijas, habría estado condenado al fracaso. La asociación establecida con los beneficiarios permitió detectar este problema mucho antes de que las animosidades se volvieran irreversibles. Además, a través de esas consultas con los beneficiarios, el Gobierno de Bangladesh se percató de la necesidad de adoptar un enfoque flexible, que incluyera evaluaciones periódicas para determinar el monto adecuado del subsidio. Finalmente, el proyecto piloto surgió de una iniciativa local, lo que contribuyó mucho a su éxito y a su expansión a escala nacional.

Financiamiento comunitario: Chad

En todo el territorio de Chad abundan las escuelas primarias de base comunitaria. Aproximadamente 400 comunidades locales han esta-

blecido escuelas primarias, conocidas como *écoles spontanées*. Son administradas casi sin respaldo alguno del Gobierno central, y en ellas está inscrito aproximadamente el 10% de los niños que asisten a primaria de todo el país. Sin embargo, apenas el 1% de los alumnos inscritos en *écoles spontanées* llegan al último año de primaria. Aproximadamente el 90% de los alumnos de esas escuelas están inscritos en los tres primeros años. Vale la pena señalar que incluso en las escuelas primarias reconocidas por el Estado, las Associations des Parents des Elèves (APE) locales, que son asociaciones de padres y maestros, cumplen funciones importantes en el financiamiento de la construcción y el mantenimiento de las escuelas y la contratación de docentes suplementarios. Alrededor del 81% de las escuelas primarias de Chad reciben aportes comunitarios y el 21% se financian exclusivamente con fondos comunitarios.

El sector de la educación de Chad enfrenta innumerables problemas. Por ejemplo, existen graves dificultades financieras que dan lugar a un acceso escaso y poco equitativo a la enseñanza y a niveles de calidad muy bajos (las tasas de repetición fueron, en promedio, del 35% en el nivel primario en el año académico de 1994/95). Esas dificultades se ven agravadas por las deficiencias de administración y supervisión. A fin de hacer frente a esos problemas, Chad elaboró la estrategia de educación, capacitación y empleo para el período 1990-2000, que cuenta con el respaldo del proyecto. El monto total del crédito para el proyecto comprende US\$19 millones aportados por la AIF y US\$5,6 millones aportados por el Gobierno de Alemania.

El componente del proyecto destinado a reforzar la capacidad de administración y organización de las asociaciones de padres y maestros tiene un costo de alrededor de US\$1 millón. Su objetivo consiste en fortalecer la capacidad de las comunidades locales de administrar las escuelas a fin de incrementar la calidad y el acceso. Las asociaciones de padres y maestros participan en la adopción de importantes decisiones, como la selección de maestros, la construcción de aulas y la obtención del respaldo de las escuelas comunitarias. El sistema de ejecución de este componente está impulsado por la demanda. Cabe esperar que a largo plazo esas medidas contribuirán a elevar la eficiencia y calidad de la educación primaria.

Se estima que en el año académico de 1994/95 las comunidades locales, a través de sus asociaciones de padres y maestros, aportaron US\$1.400.000 para la enseñanza primaria, lo que representa alrededor del 47% del presupuesto no salarial. La labor de las asociaciones de padres y maestros permite la contratación de 4.267 maestros suplementarios (que no forman parte de la administración pública), es decir, alrededor del 48% de los maestros de primaria en todo el país. Los salarios de los maestros comunitarios varían ampliamente, pero en promedio equivalen a US\$20 por mes en efectivo o en especie. Un grave

problema es la irregularidad del pago de los salarios de los docentes por el Gobierno. En algunos casos estos pagos tienen hasta ocho meses de atraso, y lo mismo sucede con los demás empleados públicos. Este problema es especialmente agudo fuera de N'djamena, la capital, y ha dado lugar a frecuentes huelgas y cierres de escuelas. Sin embargo, la situación está mejorando, principalmente gracias al desembolso del crédito para ajuste estructural, que comenzó en 1996.

Se prevé que los inspectores y directores de escuelas y los funcionarios de ONG locales cumplan funciones de asesoramiento y supervisión en este componente. Las ONG imparten cursos de contabilidad, administración y alfabetización funcional para ayudar a las asociaciones de padres y maestros a reforzar sus recursos administrativos y hacer frente a graves problemas del sector de educación, como la escasa matrícula de niñas.

En promedio, cada donación a nivel de colegio no llega a los US\$2.000. La institución alemana de asistencia, GTZ, en colaboración con las delegaciones de prefecturas del Ministerio de Educación encargadas de la educación, coordina este subcomponente, que administra sus recursos y selecciona a ONG locales para la realización de actividades. Estas organizaciones se seleccionan sobre la base de su experiencia local y su capacidad de ejecución.

Este proyecto tiene dos elementos importantes para su éxito y sostenibilidad. Primero, el suministro de capacitación a funcionarios superiores y participantes y el fortalecimiento de las instituciones existentes, que son factores necesarios para toda estrategia de ejecución. La capacitación de miembros de las asociaciones de padres y maestros en gestión financiera y administración institucional antes de iniciar el suministro de fondos resultó decisiva para el buen funcionamiento del proyecto, en el que colaboran directamente los padres, miembros de las comunidades, colegios y personal ministerial, todos los cuales han cumplido y seguirán cumpliendo una función clave de la labor de mejoramiento cualitativo de la enseñanza. Segundo, en el proyecto se han utilizado eficazmente ONG locales con experiencia en el sector.

Becas orientadas a objetivos específicos: China

En China, los datos estadísticos agregados no revelan las amplias disparidades existentes entre regiones y grupos étnicos en lo que respecta al rendimiento escolar. Aunque el Gobierno ha establecido el sistema de educación obligatoria de nueve años de duración en la mayoría de las ciudades grandes y las zonas costeras, muchas zonas pobres y remotas han quedado a la zaga: los niños de casi todas ellas no han completado ni

siquiera seis años de educación primaria. Las zonas pobres y remotas están pobladas sobre todo con personas pertenecientes a minorías nacionales. Por razones históricas, geográficas y culturales, los niveles económicos y de educación de las zonas habitadas por minorías siguen siendo inferiores al promedio nacional. La renta per cápita en las regiones pobres y habitadas por minorías es 2,6 veces menor que el promedio nacional.

En las zonas remotas, los edificios escolares son insuficientes, se encuentran en muy mal estado y resultan peligrosos. El gran número de docentes no calificados y el deficiente material didáctico contribuyen a las altas tasas de deserción y repetición. Una administración insatisfactoria y las dificultades de acceso a las escuelas agravan el problema. Según una encuesta de 25 circunscripciones territoriales en que habitan minorías llevada a cabo por la Comisión de Educación del Estado, la tasa bruta de matrícula de niños integrantes de minorías en edad escolar es alrededor de 20 puntos porcentuales inferior al promedio nacional, y las tasas de matrícula femenina son especialmente bajas. La educación bilingüe, considerada como un instrumento para ayudar a las minorías nacionales a llegar al ciclo superior de secundaria y a la educación post-secundaria, también adolece de numerosas fallas. La escasez de docentes calificados y los materiales didácticos inadecuados constituyen un grave problema, al igual que la insuficiente atención prestada a la investigación sobre los aspectos pedagógicos, lingüísticos y relativos a los planes de estudios de la educación bilingüe.

El proyecto de educación básica en zonas pobres y habitadas por minorías de China, que abarca seis provincias y regiones autónomas (Guangxi, Mongolia Interior, Jiangxi, Sichuan, Xinjiang y Ningxia) y persigue el objetivo de mejorar la prestación de servicios de educación básica, ha recibido un crédito de la AIF de US\$100 millones. Este proyecto respalda la meta de alcanzar la educación primaria universal y la expansión de la educación secundaria de primer ciclo en zonas pobres y habitadas por minorías. Uno de sus componentes más importantes es el respaldo de la preparación y publicación de libros (especialmente en idiomas de minorías). El costo total del proyecto es de US\$192 millones, y el Gobierno chino aporta US\$92 millones. Se prevé que el proyecto beneficiará a alrededor de 5 millones de niños de zonas pobres y habitadas por minorías. En la selección de las zonas abarcadas por el proyecto, se asignó mayor peso a las comunidades en que las minorías étnicas representan un porcentaje más alto.

Mediante el proyecto se procura ampliar el acceso para las minorías financiando el mejoramiento de instalaciones y equipos y la adquisición de libros. Este proyecto financia también la preparación de libros de texto bilingües y la capacitación de docentes bilingües. Además, en el marco del proyecto se ha creado un Centro de Capacitación en

Educación de Minorías, que presta especial atención a las investigaciones sobre políticas y a la capacitación administrativa en la esfera de la educación de minorías. Financia asimismo la capacitación en idioma chino de docentes pertenecientes a minorías, al igual que estudios sobre eficiencia didáctica, tecnologías de aprendizaje y enseñanza para varios grados orientada hacia minorías, especialmente niñas.

La política pública reconoce la necesidad de centrar la atención en las zonas habitadas por minorías a los efectos de reducir la pobreza, especialmente la causada por el bajo rendimiento escolar, las altas tasas de repetición y deserción y las menores tasas de pase a colegios secundarios. El problema es especialmente agudo si se incluyen las tasas de matrícula de niñas, que son sustancialmente inferiores. En consecuencia, el Gobierno de China canaliza fondos para respaldar el pago de cargos escolares, libros, comidas en internados, y costos de transporte a las zonas más pobres de las provincias. El plan gubernamental prevé también el suministro de libros de texto gratuitos a niños pobres.

Becas orientadas a objetivos específicos: México

El progreso económico y social de México se ve inhibido por el nivel relativamente bajo del capital humano y por la pobreza generalizada. Según una encuesta realizada en 1989, el 18% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza (Psacharopoulos y otros, 1993). Más del 75% de las personas extremadamente pobres viven en zonas rurales. Este segmento de la población tiene familias numerosas, y presenta los mayores coeficientes de dependencia y los niveles de educación más bajos.

La educación primaria se suministra a través de tres métodos bien diferenciados. El primero comprende la educación primaria ordinaria, y atiende al 93% de los alumnos. El segundo abarca la educación para indígenas destinada a satisfacer las necesidades de 46 grupos étnicos de 23 estados, y atiende al 6,3% de los alumnos. El tercero, que corresponde al Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y está destinado a superar el problema de la construcción de escuelas y su dotación de personal en las zonas rurales más remotas, atiende al 1% de los alumnos.

México es el país de América Latina que tiene la mayor población indígena: aproximadamente nueve millones de personas. Esta cifra representa alrededor del 8% de la población del país. Casi el 78% de la población indígena vive en apenas un tercio de las municipalidades del país. El problema es agudo, ya que los estados más pobres tienen una mayor concentración de personas de escasos recursos, y la población

indígena tiene menor capacidad para complementar el financiamiento federal. En esos estados, hay una grave escasez de insumos, incluidos libros para los niños indígenas.

El proyecto abarca diez estados y respalda la estrategia gubernamental de alivio de la pobreza mediante el incremento de las inversiones en educación primaria. Se centra en los estados más desfavorecidos y en zonas de esos estados con esas mismas características, abordando así las necesidades de los pobres y promoviendo una distribución más equitativa de las oportunidades educativas y económicas. Se ha procurado obtener concesiones para minorías y grupos indígenas y becas orientadas hacia objetivos específicos con objeto de corregir las desigualdades existentes.

El costo total del proyecto es de US\$617 millones. A través del préstamo del Banco Mundial, de US\$412 millones, se canalizarán becas hacia las municipalidades más pobres establecidas como objetivo, y por lo tanto, indirectamente hacia los niños indígenas. Los dos primeros proyectos de educación se orientaron hacia cuatro de los estados más pobres. No obstante, como incluso en estos estados había municipalidades con diferentes grados de desarrollo, se procura maximizar la eficacia de la inversión concentrando la mayoría de las actividades del proyecto en las 511 municipalidades más pobres (de un total de 934) en los diez siguientes estados más pobres.

Mediante un componente especial del proyecto se canalizan US\$125 millones (el 22% del costo del proyecto) para promover la educación de niños indígenas a través de servicios de capacitación e incentivos para docentes, libros de texto, material didáctico, rincones de lectura, y construcción, rehabilitación y mantenimiento de edificios escolares.

El mecanismo de fijación de metas explícitas del componente especial beneficia a las zonas habitadas por indígenas. Se estima que 31.900 docentes indígenas recibirán capacitación o tomarán parte en el programa de incentivos para docentes. En total, el 43% de los receptores de incentivos son docentes indígenas. Los colegios que atienden a una población infantil formada en gran medida por indígenas recibirán también los beneficios de programas de construcción, rehabilitación y mantenimiento.

La Dirección General de Educación Indígena elabora material didáctico para indígenas destinado a rincones de lectura en escuelas para esos grupos. Se están preparando libros de texto y otros materiales en los 17 principales idiomas indígenas que se hablan en las zonas del proyecto, que abarcan alrededor del 90% de los grupos étnicos de los estados del proyecto. El contenido de los libros se determina a través de investigaciones etnolingüísticas efectuadas sobre el terreno. También se elaboró una metodología participatoria de diseño de textos y diversos métodos de presentación visual y comunicación.

Se han preparado libros de texto y otros materiales en idiomas indígenas destinados a los rincones de lectura de los seis primeros grados. Un grupo técnico, con un coordinador de la Dirección y un representante de nivel estadual para cada uno de los 17 idiomas, se encarga de la selección y preparación de los textos para indígenas. Cada grupo indígena tiene un representante que preside un grupo de trabajo de cuatro miembros encargado directamente de la elaboración de los respectivos libros de texto y otros materiales didácticos. El coordinador de la Dirección supervisa la labor y vela por la observancia de las normas educativas nacionales. En el primer año del proyecto se sometieron a pruebas de campo, a escala piloto, las versiones preliminares de los libros de texto, los libros de ejercicios de los alumnos y los manuales para los docentes correspondientes al primero y segundo grado. Los resultados y las recomendaciones de las pruebas de campo se tuvieron en cuenta al preparar la versión final de los manuales, que luego se imprimieron y distribuyeron. Se han impreso alrededor de 126.000 libros de texto, 126.000 libros de ejercicios para alumnos y 5.000 manuales para docentes bilingües. El Gobierno ha aplicado además una metodología de enseñanza de otros idiomas que no forman parte de este proyecto. En esta labor participan los padres, la comunidad y los alumnos. Se han publicado libros para cuatro grados y se han establecido rincones de lectura para todos los grados.

Sistemas de vales: Colombia

Aunque en los últimos años Colombia ha progresado económica y socialmente, los logros alcanzados por el país no han llegado por igual a toda la población. Existen enormes disparidades en casi todos los indicadores sociales entre las distintas regiones y entre las zonas rurales y las urbanas. En 1990 el gasto público por alumno en diferentes niveles educativos se ajustaba a la estructura general de los países de América Latina, con un sesgo a favor de las familias de alto ingreso. En ese año el gasto era de US\$62 por alumno de primaria, US\$125 por alumno de secundaria y US\$666 por alumno de educación superior. Los alumnos de familias de mayores ingresos están sobrerrepresentados en la educación secundaria y superior. Por lo tanto, una mayor proporción de los fondos asignados a la educación beneficia a los segmentos más pudientes de la población.

El sector privado ocupa un lugar prominente en la educación. Por ejemplo, en las 87 municipalidades que abarca el proyecto, 2.124 colegios secundarios eran privados, frente a 1.248 públicos. El escaso acceso a los colegios públicos no constituye un problema para las familias de

mayores ingresos, que en su mayoría prefieren la educación secundaria privada, y están dispuestas a pagarla y en condiciones de hacerlo. Pero las familias pobres no tienen opción. Las plazas en la enseñanza secundaria pública son escasas en comparación con las de primaria. Sin embargo, cuando no hay acceso a la educación pública, las familias pobres encaran un grave problema: el doloroso dilema de si gastan sus sumamente escasos ingresos en enseñanza secundaria privada o dejan a sus hijos sin asistir a secundaria. Alrededor del 14% de los alumnos de quinto grado abandonan el sistema escolar; parte de ellos habrían continuado sus estudios si hubiera habido plazas para ellos en el sistema público o si pudieran costear la enseñanza privada.

En las municipalidades en que los alumnos de bajos ingresos carecen de acceso a los colegios públicos de secundaria, se corre el riesgo de que abandonen el sistema educativo. Para evitarlo, a través de este proyecto se proporcionan vales a esos alumnos para que puedan matricularse en colegios privados seleccionados que tienen exceso de capacidad. El programa de vales comenzó a aplicarse en 1991 en el marco del proceso de descentralización iniciado en el decenio de 1980 y que en ese año se incorporó en la nueva Constitución de Colombia. La nueva Constitución prevé la elección de autoridades locales y encomienda la administración de los asuntos locales a los gobiernos de 33 departamentos y territorios y de las aproximadamente mil municipalidades. Obliga al Gobierno central a transferir una proporción creciente de los recursos presupuestarios a los gobiernos regionales y locales para ayudar a sufragar el costo de la prestación de servicios sociales. El Gobierno nacional ofrece también cofinanciamiento a las autoridades locales para estimular las inversiones locales en servicios sociales de importancia nacional. La expansión de la educación secundaria y su mejora cualitativa a nivel municipal han adquirido más preponderancia en la estrategia del Gobierno.

El programa de vales, cofinanciado por el Gobierno nacional, tiene por objeto ofrecer a las municipalidades una alternativa de corto plazo, eficaz en función de los costos y eficiente, para ampliar el acceso a la enseñanza secundaria. Los vales se ofrecen a los alumnos de bajos ingresos, y les permiten asistir a colegios privados de segunda enseñanza que tienen exceso de capacidad.

El objetivo de este proyecto es ampliar el acceso a la educación secundaria en beneficio de aproximadamente 90.000 graduados de escuelas primarias y brindar oportunidades de recibir educación secundaria a un máximo de 22.000 alumnos de familias de bajos ingresos. El proyecto complementa los 25.000 vales que suministra el Gobierno mediante el financiamiento de hasta 5.500 vales para las 87 municipalidades participantes. Mediante la utilización de esos vales adicionales, los gobiernos locales esperan reducir las tasas de deserción.

El costo total del proyecto es de US\$150 millones. El programa de vales tiene un costo de US\$7,9 millones para el período de 1994-97, y abarca el suministro de 55.000 vales. El aporte del Estado representa el 80% de esa suma, y el de las municipalidades el 20%. El componente destinado a ampliar el acceso tiene un costo de US\$8 millones y comprende el financiamiento de 55.000 vales-año hasta 1997, a un costo anual medio de US\$143 por vale-año a precios de 1991, tomando como base una tasa de deserción media prevista del 5% entre los receptores de vales.

DISTRIBUCIÓN DE LOS VALES. Todos los vales se distribuyen entre 87 municipalidades piloto en función de la demanda, con un límite máximo determinado para cada municipalidad con base en el número total de vales disponibles cada año. Cada municipalidad debe estimar sus necesidades de vales en el marco de sus planes de educación secundaria y verificar la demanda y la disponibilidad de plazas en los colegios de secundaria privados.

Se aplican estrictos requisitos de admisibilidad para los alumnos y para los colegios de secundaria. Los alumnos deben provenir de los dos estratos socioeconómicos más bajos; deben haberse graduado en una escuela pública o una escuela privada sin fines de lucro, y no deben superar los 15 años de edad. Los colegios de secundaria privados deben probar su capacidad de ofrecer una educación de nivel aceptable. Entre otras cosas deben poseer una licencia de aprobación emitida por el ministro de educación que los faculte a conferir el grado de bachiller, y deben haber obtenido en los dos años anteriores un puntaje medio en las pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior por lo menos igual a los puntajes medios de los colegios públicos y privados de la municipalidad (excluidos los colegios privados de elite). Los nuevos colegios privados que no tengan las calificaciones arriba mencionadas deben probar que poseen una licencia de funcionamiento, personal docente certificado e instalaciones sanitarias que el ministro de educación considere adecuadas.

El Ministerio de Educación Nacional ha suscrito un acuerdo con cada una de las municipalidades participantes en que se establecen las condiciones para el suministro de los vales y el régimen financiero y administrativo aplicable. Las municipalidades determinan el número de vales que necesitan, certifican el cumplimiento por los colegios privados de los requisitos de participación, y vigilan el progreso del programa conjuntamente con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, al que se paga el 2,5% del valor de los vales adjudicados para cubrir costos administrativos relacionados con las reuniones entre alumnos y colegios, las actividades de publicidad, la aplicación del sistema de vales y el seguimiento del programa. Una vez aprobado el plan de educación municipal, las municipalidades elaboran sistemas

de aplicación para el subproyecto de vales correspondiente con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior. El Instituto administra el actual programa en el marco de un acuerdo con el Banco Central Hipotecario que rige la administración de los fondos destinados a financiar vales. Un comité nacional de coordinación, con el Viceministro y representantes de las instituciones antes mencionadas, brinda orientación para el programa.

PROCEDIMIENTO DE PAGO. Como primer paso el Ministerio de Educación Nacional y las municipalidades depositan el dinero asignado para el programa de vales en la oficina nacional del Banco Central Hipotecario. Esa suma equivale al 80% del costo total del programa. Las municipalidades participantes aportan el 20% restante del costo de los vales. Ambos aportes se depositan simultáneamente. A continuación la oficina nacional del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior informa a la oficina nacional del Banco Central Hipotecario a qué ciudades y colegios se han adjudicado vales, a fin de que las sucursales regionales de dicho banco puedan abrir cuentas a nombre de los colegios privados que participan en el programa. Luego el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior distribuye entre los padres una lista de los colegios de la ciudad que toman parte en el programa. Por último, los colegios participantes abren una cuenta en la oficina regional del Banco Central Hipotecario.

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior les da a los alumnos tres recibos, que éstos entregan periódicamente a los directores de los colegios para que los hagan efectivos en el Banco Central Hipotecario. El primero se entrega al comienzo del año escolar para cubrir la matrícula y tres pagos mensuales; el segundo cubre cuatro pagos mensuales, y el último tres. Los alumnos pueden pasar de un colegio a otro en cualquiera de los intervalos de los pagos.

La sostenibilidad del programa de vales depende de que las municipalidades efectivamente realicen su aporte para sufragar el costo total del programa. Lamentablemente, algunas municipalidades no cumplen sus obligaciones financieras. Esta negligencia pone en peligro la educación futura de miles de alumnos que asisten al colegio gracias a los vales, y hace recaer la totalidad de la carga financiera sobre el Gobierno central.

*Asistencia para colegios privados que atienden
a niños pobres: República Dominicana*

El sector de la educación de la República Dominicana ha estado sumamente desatendido en lo que respecta a cobertura, calidad y eficiencia.

En 1991 sólo la mitad de los niños inscritos en escuelas primarias públicas tenían la expectativa de completar el ciclo primario, y menos del 25% de completar el octavo grado, que es el último de la educación básica. Las tasas más bajas de participación y terminación de los estudios corresponden al 65% de la población que habita en viviendas rurales y urbanas pobres. La mayoría de los niños asisten a escuelas primarias públicas que carecen del espacio y los materiales necesarios.

Las escuelas privadas, que son principalmente urbanas, educan a alrededor del 20% de los alumnos de primaria y al 30% de los del ciclo inferior de secundaria. En esos colegios privados la inscripción se ha incrementado últimamente debido a la crisis experimentada por el sector público. La mayoría de los 1.500 colegios de primaria y del ciclo inferior de secundaria privados que operan en contextos urbanos atienden a alumnos provenientes de familias de bajos ingresos. Entre 1985 y 1991, el aumento de la inscripción en colegios privados, que obedeció a la demanda y a la voluntad de pago de los padres, mantuvo en un nivel relativamente alto el coeficiente de inscripción en la educación básica. Sin embargo, muchos de esos colegios atienden a alumnos de bajos ingresos y padecen escasez de recursos, razón por la cual les es difícil ofrecer una educación de calidad aceptable.

El nivel de calidad de la mayoría de los colegios privados es similar o levemente superior al de los colegios públicos. Para 1994 la nueva evaluación nacional muestra puntajes del 71% y el 63% para los grados cuarto y octavo de los colegios públicos, y del 76% y 74% para los niños de colegios privados. No obstante, casi 800 colegios privados no cumplen los requisitos de acreditación y carecen de docentes calificados y de otros insumos. Unos pocos colegios operan informalmente en zonas en que no existen colegios públicos o colegios privados acreditados. La información recogida durante la ejecución del proyecto sobre estos colegios no acreditados e informales lleva a pensar que son un mecanismo eficaz en función de los costos para ampliar y mejorar la educación básica, especialmente en las zonas urbanas pobres en rápida expansión.

En vista de ese problema, en el plan decenal de educación del Gobierno (iniciado en 1990) se prevé el fortalecimiento de los colegios privados (y también de los públicos) con objeto de elevar la calidad de la educación básica. Aproximadamente 750 instituciones privadas acreditadas por la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos participan en el plan de educación, que comprende la capacitación de docentes y la adquisición de materiales didácticos.

El costo total del proyecto es de US\$100 millones. El componente aquí analizado está encaminado a ayudar a los colegios privados con alumnos de bajos ingresos. El programa piloto de apoyo a los colegios privados que ayudan a la población de bajos ingresos (cuyo costo es de US\$3,7 millones) iniciará el suministro de apoyo público para los cole-

gios privados que atienden a alumnos de familias de bajos ingresos. Funcionará con la orientación de la dependencia de colegios privados de la Secretaría, pero será ejecutado a través de ONG locales. El proyecto piloto refleja la convicción del Gobierno de que el sector privado puede contribuir a aliviar los problemas vinculados con el acceso.

A través de uno de los subcomponentes del proyecto se proporcionan suministros escolares y se amplía el número de plazas de educación preescolar para los niños de las zonas más pobres de los distritos. Las zonas se seleccionan teniendo en cuenta el ingreso medio. Mediante otro subcomponente se suministran materiales didácticos complementarios a todos los colegios de varios grados ubicados en comunidades pobres. Con un tercer subcomponente se amplían los programas de alimentación escolar a lo largo de la frontera con Haití y en zonas urbanas marginales. La selección de zonas se basa principalmente en datos actualizados sobre la situación de los alumnos en cuanto a nutrición, complementados por datos en materia de ingresos. Un último subcomponente se orienta a la expansión y el mejoramiento de las instalaciones escolares en los distritos que se sitúan en el 40% más pobre. También ofrece asistencia técnica y financiera a colegios privados de zonas urbanas pobres que atienden a niños provenientes de familias pertenecientes a los dos quintiles de ingresos más bajos.

En relación con el suministro de insumos escolares, la Secretaría emplea a ONG locales con experiencia en asistencia comunitaria para identificar los colegios que necesitan mejoras. Las asociaciones de padres y maestros y los directores de esas instituciones preparan planes de fomento escolar y los someten a consideración de la ONG y de la Secretaría de Estado de Educación. Los colegios privados reciben los mismos insumos que los colegios públicos, como materiales y útiles escolares para alumnos y docentes, y capacitación para estos últimos. En el caso de los colegios privados, sin embargo, las mejoras de las instalaciones se limitan a reparaciones menores y al suministro de asistencia técnica relacionada con la utilización de sistemas de ventilación, iluminación y mantenimiento.

El componente de respaldo institucional se orienta a garantizar la eficacia de la ejecución, control y seguimiento de la asistencia técnica y la capacitación que proporciona la dependencia de colegios privados de la Secretaría. Se está reforzando e integrando en el sistema actual de la Secretaría un nuevo sistema de información gerencial para los colegios privados, que proporcionará mejores datos educativos censales y básicos y otra información conexas para ayudar a los responsables de la adopción de decisiones.

Los criterios referentes a la asistencia se basan en el número de alumnos que pasan a colegios privados, y no en el número de alumnos que asisten a clase. Aunque el proyecto en conjunto beneficia a todos los

alumnos que asisten a colegios públicos, el componente que aquí interesa tiene como objetivo a los alumnos de familias de bajos ingresos de las zonas peor atendidas: las urbanas pobres y las rurales.

*Asistencia para colegios privados que atienden a niños pobres:
Pakistán*

La provincia de la Frontera del Noroeste de Pakistán tiene una tasa de alfabetización del 22%, que representa alrededor de dos tercios del promedio nacional, que de por sí es bajo. Además, esta cifra encubre graves desigualdades entre diferentes distritos; entre zonas rurales y urbanas, y entre hombres y mujeres. La tasa de alfabetización masculina es del 34% y la femenina del 8%. El coeficiente bruto de matrícula también muestra serias disparidades entre niños y niñas en esta provincia: las cifras son del 71% y el 36%, respectivamente.

Los problemas que enfrenta la provincia de la Frontera del Noroeste en el ámbito del sistema educativo son de acceso limitado, en especial para las niñas, aunado a altas tasas de deserción y un entorno didáctico insatisfactorio. El rendimiento escolar es bajo debido al ausentismo de los docentes, un inadecuado plan de estudios, libros de texto de baja calidad, escasa disponibilidad de material didáctico suplementario y métodos de enseñanza deficientes. La administración sectorial es ineficiente, y la capacidad de planificación y presupuestación es inadecuada. La situación resulta aún más grave porque la entrega de fondos es imprevisible y el funcionamiento y administración del sistema de educación primaria son ineficientes.

Se requieren mejoras inmediatas en las zonas rurales, en que las tasas de matrícula de las niñas son muy bajas. Históricamente se ha desatendido la educación en las zonas rurales y la educación de las niñas, en parte debido a los factores antes mencionados y en parte porque el número de docentes calificados, en especial del sexo femenino, es insuficiente. En más del 40% de las 8.673 aldeas de la provincia no existen escuelas públicas para niñas y en el 25% de ellas no existen esas escuelas para varones. De las 20.317 escuelas públicas primarias de la provincia, sólo 4.395 (el 22%) son escuelas para niñas.

Este proyecto forma parte del Programa de Acción Social del Gobierno. El Programa de Educación Primaria es el componente educativo de dicho Programa en la provincia. El monto del crédito destinado a este proyecto es de US\$150 millones. A través del proyecto se procura mejorar el acceso, la equidad y la eficiencia en la educación primaria, especialmente en lo que respecta a las niñas. También se trata de elevar la calidad del entorno didáctico de todos los colegios y de mejorar el

marco institucional y la capacidad de planificación, administración, evaluación y control del sistema provincial de educación. Finalmente, el proyecto se orienta a incrementar la participación de los beneficiarios a nivel de aldeas en todas las fases de la educación primaria.

DIVERSIDAD DE MECANISMOS. La Fundación para la Educación en la Frontera fue creada en 1993 por el gobierno provincial para promover la educación privada. Está encabezada por un director gerente, al que asisten un gerente técnico y un gerente financiero, un asesor jurídico y personal de apoyo. A nivel de división, los comités regionales disponen del apoyo de oficinas con coordinadores de dedicación exclusiva y personal de secretaría que examina y tramita las solicitudes antes de que sean presentadas a las oficinas centrales de la Fundación para la Educación en la Frontera.

El proyecto respalda la labor realizada por el Gobierno para ampliar la participación del sector privado en la educación. Primordialmente subvenciona a los colegios privados que atienden a los grupos de bajos ingresos y a las niñas de zonas rurales. El Gobierno persigue el objetivo clave de apoyar los esfuerzos realizados por el sector privado para establecer colegios que atiendan a los sectores de bajos ingresos de las zonas urbanas y rurales en que no es factible obtener utilidades simplemente mediante el cobro de la matrícula.

La Fundación para la Educación en la Frontera respalda una serie de planes piloto y componentes, incluidos préstamos y donaciones destinados a establecer nuevos colegios, en especial en zonas rurales. Ofrece asistencia financiera para que alumnos urbanos de bajos ingresos puedan asistir a colegios privados, y para encontrar y apoyar a donantes privados que deseen patrocinar estos colegios. También brinda asistencia para actividades de investigación y desarrollo encaminadas a mejorar la calidad de los colegios privados. En todas esas actividades hace especial hincapié en los colegios administrados por comunidades. En colegios privados que operan en zonas rurales y en zonas urbanas de bajos ingresos se están realizando varios estudios acerca de la medida en que los padres están dispuestos a sufragar el costo de la educación y sobre empresarios y ONG que pudieran estar interesados en actuar en este campo.

La Fundación ayudará a los colegios que atienden a alumnas que viven en barrios de tugurios rurales y urbanos. En esas zonas los colegios para niñas y los colegios mixtos en que el número de alumnas sea por lo menos del 50% podrán recibir asistencia del programa. Los colegios que reciben asistencia de la Fundación para la Educación en la Frontera se registran como personas jurídicas. Las pequeñas organizaciones comunitarias (como los comités de educación de aldeas no registrados) pueden participar en el programa asociándose con ONG registradas.

OPERACIONES FUTURAS. Entre las posibles perspectivas futuras del programa figura el otorgamiento de préstamos acompañados de donaciones para ayudar a establecer colegios privados en zonas rurales y zonas urbanas pobres. Cabe también la posibilidad de brindar ayuda para establecer colegios comunitarios en esas zonas. Otras posibles medidas de intervención comprenden el suministro de estipendios o donaciones de contrapartida a alumnos de bajos ingresos y el diseño de un mecanismo operativo flexible que le permita a la Fundación para la Educación en la Frontera ensayar diferentes enfoques e identificar medidas de intervención eficaces en función de los costos. También se espera que la Fundación brinde asistencia técnica, pero no asistencia financiera, a colegios que atiendan a grupos no desfavorecidos.

El posible componente de préstamos acompañados de donaciones respaldaría el establecimiento de nuevos colegios mediante el suministro de respaldo financiero que cubra la mitad de los costos: el 25% en forma de préstamos (con un plazo de reembolso en tres años) y el 25% en forma de donaciones. Este plan pudiera funcionar bien en zonas urbanas, pero quizá no logre atraer a empresarios privados a las zonas rurales, en las que no hay muchas oportunidades de obtener ganancias.

Teniendo en cuenta la urgencia de atraer inversionistas a zonas rurales en que los servicios educativos son inadecuados, la fórmula se ha reajustado: 50% en forma de préstamos; 20% en forma de donaciones, y el 30% restante por cuenta del inversionista. La construcción de escuelas puede financiarse al cabo de un período de prueba de dos años, durante el cual debe verificarse el número de alumnos matriculados. En este período de prueba será posible obtener financiamiento parcial para los costos operativos del colegio.

Otra posibilidad consiste en proporcionar asistencia a las escuelas primarias privadas a cargo de comunidades rurales. La Fundación para la Educación en la Frontera ayudará a las organizaciones comunitarias a identificar docentes que el departamento de educación y los comités de educación de aldeas consideren aceptables. Para que pueda abrirse una escuela de aldea para niñas, se requiere que al menos 25 alumnas estén dispuestas a inscribirse. La organización de la aldea será responsable de establecer un comité de educación local, obtener un emplazamiento permanente para el colegio y pagar los sueldos de los docentes.

La tercera posibilidad comprende el suministro de financiamiento a un consorcio de dos a diez aldeas, o a una sola aldea. En el marco del programa, se pondría a disposición directa del comité de educación de aldea un subsidio de US\$3 por alumna, para un máximo de 25 alumnas por clase, a fin de establecer un fondo común de donaciones de US\$83 por mes para los tres años iniciales. El límite de US\$83 por docente por clase se basa en el sueldo pagado actualmente por el Gobierno a los

docentes de las escuelas comunitarias. En realidad, el comité de educación de aldea puede gastar sólo una parte de los US\$83 en los sueldos de los docentes; debe utilizar el resto para financiar reparaciones y mantenimiento. Si el comité tiene recursos propios, puede optar por pagar al docente un salario más alto. Los docentes deben tener un certificado de matriculación con una calificación de B- como mínimo, y además cumplir los requisitos establecidos por la Fundación para la Educación en la Frontera.

De común acuerdo con la comunidad, el comité de educación de aldea puede decidir la admisión de varones, a condición de que no se otorguen donaciones para estos alumnos y de que, si además del subsidio se cobran derechos de matrícula a las alumnas, los varones paguen por lo menos esa misma suma. Sin embargo, los varones no podrán representar más del 50% del alumnado, y el número de alumnos por clase no puede ser de más de 50 ni menos de 15.

Mediante el pago de un estipendio de US\$3 por alumna, el programa de estipendios y donaciones de contrapartida permitirá que en el futuro las niñas asistan a colegios privados. A ese efecto, la Fundación para la Educación en la Frontera ha obtenido aportes financieros de bancos privados.

Préstamos estudiantiles: Jamaica

Los años setenta y ochenta representaron un período de deterioro económico para Jamaica. Al final de la década de 1980, el PIB real per cápita se había reducido alrededor del 20% y la inflación superaba el 20% anual. El sector público era excesivamente amplio y las obligaciones de la deuda externa acumulada absorbían más de la mitad del gasto público. Para hacer frente a este problema de manera eficiente, el Gobierno adoptó en 1989 un programa de reforma que comprendía medidas de estabilización macroeconómica, ajuste estructural, privatización y racionalización del sector público. Un elemento integral de este proceso de ajuste fue la canalización de nuevos recursos financieros a los sectores sociales a través del establecimiento del Programa de Desarrollo de Recursos Humanos.

El sector de la educación sufrió los efectos de una continua reducción de la asignación de recursos. En cifras reales, el monto del financiamiento público asignado al sector fue casi igual en 1994/95 que en 1982/83. En relación con el PIB, el gasto se redujo del 7% registrado en 1981 a un nivel estimado en el 4,7% en 1994/95. En 1992/93 el número total de alumnos inscritos en instituciones de educación superior era,

según las estimaciones, de 25.000, o sea alrededor del 9,5% de la cohorte etaria respectiva. El acceso a la educación superior se ve limitado por el escaso número de plazas disponibles y por el alto costo de la educación privada. El respaldo financiero para los alumnos que asisten a instituciones terciarias consiste en financiamiento privado (familia, parientes y ahorros personales), préstamos estudiantiles, becas personales, becas orientadas hacia objetivos específicos y donaciones.

Desde 1970 los préstamos estudiantiles han ayudado a cubrir los costos de la educación terciaria. La Oficina de Préstamos Estudiantiles del Gobierno opera un fondo rotatorio para estos préstamos. A causa de las tasas de interés reales negativas, las altas tasas de incumplimiento y los elevados costos administrativos, el fondo rotatorio en cuestión no tardó en descapitalizarse. Como la Oficina de Préstamos Estudiantiles no podía atender la demanda de préstamos estudiantiles, a instancias del Gobierno se puso en marcha un nuevo mecanismo complementario de préstamos estudiantiles en el año académico de 1993/94 bajo los auspicios de la Asociación de Bancos de Jamaica. El respaldo de las entidades empresariales resultó esencial.

En virtud del plan gubernamental, los alumnos pueden financiar como máximo el 40% de sus costos. Es probable que la insuficiencia del sistema les impida a los estudiantes más pobres obtener una educación terciaria. A medida que más alumnos de familias desfavorecidas cumplan los requisitos necesarios para ingresar a la educación terciaria, será necesario mejorar el acceso. Y a medida que el financiamiento del sistema de educación superior se vaya diversificando, los estudiantes necesitarán cada vez más alternativas flexibles para sufragar el costo de su educación, incluidos programas de becas basados en el mérito y la necesidad.

El proyecto constituye un programa de préstamos estudiantiles orientado hacia objetivos específicos destinado a promover la educación superior. Brinda a los estudiantes jamaicanos (especialmente a los más necesitados) adecuadas opciones financieras para pagar en forma continua la proporción que les corresponde del costo de la educación superior asegura el acceso equitativo a la educación terciaria y permite fijar objetivos más precisos. En el marco del programa se establecerá también un fondo de becas para los estudiantes con menores posibilidades de pago y se pondrá en marcha una campaña de información pública a fin de dar a conocer a los alumnos y a sus familias los cambios de las políticas referentes a la recuperación de costos y las alternativas disponibles en el sistema ampliado de préstamos estudiantiles.

CAPITALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PRÉSTAMOS ESTUDIANTILES. Mediante el proyecto se financiará un aporte de fondos destinados a ampliar el sistema de préstamos estudiantiles y se fortalecerá la capacidad de los ban-

cos comerciales de obtener el reembolso de sus préstamos. En el futuro, la Oficina de Préstamos Estudiantiles se encargará de tramitar las solicitudes de préstamos, pero todos los desembolsos y cobros estarán a cargo de los principales bancos comerciales privados. La Oficina de Préstamos Estudiantiles recibirá y analizará las solicitudes de préstamos y donaciones, que se presentarán en un formulario consolidado. Con base en este formulario, la Oficina determinará la admisibilidad de los alumnos y la veracidad de la situación que plantean. Una vez que se haya establecido un subsidio considerable en forma de bajas tasas de interés, los préstamos se orientarán hacia los estudiantes de familias más pobres, alrededor de un tercio del estudiantado de nivel terciario. Se usará la Encuesta de Condiciones de Vida para determinar la admisibilidad. A ese efecto se deducirá del total de los ingresos el monto del costo previsto de la educación del solicitante (matrícula, libros y, posiblemente, parte de los costos de manutención), así como el costo de la educación de los hermanos y personas a cargo inscritos en instituciones secundarias o terciarias. Una vez comprobada la admisibilidad, la Oficina de Préstamos Estudiantiles recomendará a la institución financiera elegida por el estudiante el otorgamiento de un préstamo equivalente al 100% de la matrícula. La institución financiera entregará entonces los fondos a la institución terciaria.

Los subpréstamos son consolidados por las instituciones financieras, que a su vez obtienen un préstamo intermedio de la Oficina de Préstamos Estudiantiles en condiciones similares a las de los subpréstamos estudiantiles. El Gobierno será el garante de todos los subpréstamos en caso de fallecimiento o incapacitación del alumno mientras cursa sus estudios y en el período de gracia, que es de seis meses. Se establece un período de reembolso máximo de siete años. Los bancos comerciales cobrarán un cargo de administración del 3,5% y darán a todos los préstamos estudiantiles, con o sin garantía gubernamental, el mismo trato que a cualquier otra deuda comercial. En el caso de los préstamos estudiantiles con plena garantía gubernamental, los bancos comerciales no podrán exigir indemnización al Estado sin antes aplicar determinados procedimientos de cobro.

Los bancos comerciales podrán usar varios tipos de mecanismos para reducir al mínimo los casos de incumplimiento, incluidas las deducciones salariales. Además, los bancos podrán solicitar una exención relativa a la revelación de información que les permita dar a conocer a las oficinas de crédito los nombres de los estudiantes cuando éstos firmen pagarés. Mientras el alumno cursa sus estudios y durante el período de gracia, la tasa de interés será del 15% anual, pero los intereses se capitalizarán. Una vez que se inicie el período de reembolso, la tasa de interés se cambiará a la tasa media aplicable a los depósitos de ahorro más 5 puntos porcentuales, y se reajustará anualmente el 1 de

enero. La Oficina de Préstamos Estudiantiles celebrará además un acuerdo con las instituciones terciarias en el que se establecerá que los fondos se utilizarán en forma eficiente y prudente.

La Oficina de Préstamos Estudiantiles se reestructurará con objeto de mejorar la tramitación automatizada de las solicitudes de préstamos, especialmente en lo que respecta a las pruebas de medios económicos y a la determinación de objetivos. Esta medida podría reducir el tiempo necesario para obtener grados académicos. También se reforzarán los canales de enlace con la Oficina y con los bancos comerciales para facilitar la afluencia de fondos y mantener información actualizada sobre las tasas de incumplimiento.

BENEFICIOS ADICIONALES. Cabe mencionar otros dos componentes. La Oficina de Préstamos Estudiantiles colabora con las instituciones terciarias para llevar a cabo una campaña de información pública sobre sistema de préstamos. Además, ejecutará un programa de donaciones para alumnos de dedicación exclusiva de la Universidad de las Indias Occidentales y de la Universidad de Tecnología; para este programa, que se orientará exclusivamente al segmento más pobre de la población, se utilizará el mismo procedimiento. En el caso de los alumnos de dedicación exclusiva de primer año, las donaciones cubrirán el costo de la vida, que es considerablemente mayor que el importe de la matrícula y otros cargos. En este caso, el total necesario es de US\$300 por alumno. Se consultará a la Universidad de las Indias Occidentales y a la Universidad de Tecnología en relación con la selección de los alumnos de segundo y tercer año. Esos estudiantes recibirán, como máximo, el 50% de los costos de alojamiento y manutención. Las universidades manejarán los desembolsos y los alumnos firmarán recibo de sus donaciones cuando se les entreguen.

Donaciones comunitarias: Pakistán

Baluchistán abarca casi la mitad del territorio de Pakistán, pero sólo alberga un 5% de los 120 millones de habitantes del país, y su densidad de población media es de 16 personas por kilómetro cuadrado. Alrededor del 84% de sus habitantes residen en zonas rurales, en aproximadamente 9.000 asentamientos. Casi todas las escuelas (el 91%) están ubicadas en zonas no urbanas. La tasa de participación escolar es del 34%. La provincia tiene la tasa bruta de matrícula más baja en el nivel primario. La participación femenina en la educación primaria es de apenas el 15%.

Aproximadamente 3.800 aldeas carecen de escuelas. Las difíciles condiciones geográficas multiplican y agravan los problemas. La habitual

falta de acceso, equidad y eficiencia se ve exacerbada por un entorno didáctico insatisfactorio. La situación resulta especialmente crítica porque la organización, la planificación y la administración son inadecuadas.

La provincia ha puesto en marcha un proyecto de US\$330 millones centrado en la educación. El Programa de Educación Primaria de Baluchistán constituye el componente educativo del Programa de Acción Social en esta provincia. El proyecto cuenta con financiamiento de un crédito de US\$106 millones. El programa es supervisado por el subdirector de administración (de escuelas), con el respaldo de un asesor local en educación privada, que trabaja en régimen de dedicación exclusiva, y un empleado de apoyo.

El componente que aquí interesa es el programa de becas para niñas. En el marco del proyecto inicial de becas para niñas financiado por la USAID, conocido como Programa de Desarrollo de la Educación Primaria, una comunidad suministró la tierra y el edificio escolar inicial, y aseguró la seguridad y funcionamiento eficaz de la escuela. Una vez que se comprobó la sostenibilidad y compromiso de la comunidad y la escuela, la propiedad del predio se transfirió al Gobierno de Baluchistán a los efectos de la construcción de una escuela, la creación oficial de un cargo de maestro y la prestación de servicios móviles de capacitación para docentes.

En 1993 se creó una ONG, llamada Sociedad de Apoyo Comunitario a la Educación Primaria en Baluchistán, para que cumpliera las funciones de entidad ejecutora en virtud de un contrato con el Gobierno de Baluchistán, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banco Mundial y otras entidades de financiamiento. La Sociedad mantiene una buena relación de trabajo con el Gobierno de Baluchistán.

PROGRAMA DE BECAS RURALES. Simultáneamente con la ejecución del programa inicial, se vienen aplicando desde hace alrededor de un año dos nuevos proyectos piloto —uno rural y otro urbano— conocidos como Programas de Becas Rurales y Urbanas.

En lo que respecta al Programa de Becas Rurales, el gobierno provincial, en lugar de efectuar directamente el pago de los salarios de los docentes, optó por proporcionar fondos a los comités de educación de aldea, en general integrados por cinco a siete padres o madres (puede haber un comité con composición masculina y otro con composición femenina) cuyas hijas asisten a la escuela. El comité administra el dinero y contrata a un docente, preferentemente una mujer, perteneciente o no a la comunidad. (Puede contratarse a un maestro jubilado, si la comunidad lo considera aceptable.) Esos grupos administrativos representativos y dirigidos por los beneficiarios son clave para el éxito del proyecto.

La comunidad administra la escuela y debe sufragar el mantenimiento (servicios públicos). También aporta el terreno para la escuela. Las escuelas no pasarán a ser escuelas públicas, sino que su operación, propiedad y administración seguirán estando a cargo de la comunidad.

La donación se entrega a la comunidad, no directamente a las alumnas. El programa rural piloto comprende fondos para 30 colegios en función del número de alumnas inscritas. El monto es de alrededor de US\$100, o sea, el sueldo anual de un docente por cada 25 alumnas (el número no puede ser inferior a 25). Se otorga una pequeña donación adicional para la adquisición de libros y otro material didáctico.

Las graves dificultades que podrían plantearse en materia de responsabilidad y seguimiento de docentes y padres si las becas se daban a cada familia, llevó al Gobierno a agrupar las donaciones en un monto único. Se establece una cuenta bancaria por aldea, aunque se utilizan diferentes bancos. La Sociedad administra las cuentas corrientes durante un período de prueba de tres años, y después el comité de educación de aldea administra su propia cuenta. Ese comité controla la asistencia de los docentes y la Sociedad la de los alumnos.

PROGRAMA DE BECAS URBANAS. Este programa se centra en la utilización del sector privado para brindar educación en zonas urbanas pobres que carecen de escuelas públicas. Respalda el desarrollo de un sector de educación privada que cobra bajas matrículas en zonas urbanas pobres, ampliando así el número de alumnos de cuya educación puede encargarse el Gobierno, que tiene una capacidad reducida en esta esfera.

Se levantó un mapa de las zonas pobres de Quetta, la capital de Baluchistán, y se dividieron en diez sectores, cada uno de los cuales comprendía un pequeño vecindario. La ciudad de Quetta se eligió porque tiene más de diez importantes grupos étnicos y era necesario incluir como objetivo a todos los grupos étnicos pobres carentes de escuelas públicas. Para que las escuelas puedan recibir la donación total deben contar, como mínimo, con 100 alumnas inscritas (en cambio en las zonas rurales el mínimo es de 25). Esencialmente, cada una de las diez escuelas seleccionadas recibe 100 donaciones. Se otorga una suma global al comité de educación de padres para contratar cuatro docentes (a razón de 25 estudiantes por docente). A continuación el comité de padres (con asistencia gubernamental y no gubernamental) celebra un contrato con un operador privado o una ONG a los efectos del establecimiento y la operación de un colegio. Se garantiza al proveedor de servicios privados un mínimo de 100 alumnas. Superado ese número pueden inscribir varones, pero se permite cobrar cargos más altos a los varones y a las niñas que no pertenecen al vecindario. El monto máximo de la donación es de US\$600 por mes en los 12 primeros meses, suma que se

reduce a US\$540 para el segundo año y a US\$400 para el tercero. También se otorgan donaciones parciales, en función de la inscripción. Se garantiza el dinero al operador privado durante cinco años, siempre que su actuación sea satisfactoria para el Comité de Educación de Padres, que está facultado para poner fin a sus servicios. Los padres todavía deben pagar alrededor de US\$1 por niña en las zonas urbanas y alrededor de US\$0,33 en las rurales. Oportunamente se abordará la cuestión de la disposición de pago de los padres determinar si la estructura de cargos impide la asistencia a la escuela de las niñas más pobres.

3

Lecciones derivadas del análisis

No se dispone de evaluaciones formales para la mayoría de los proyectos analizados. Sin embargo, en estudios de casos referentes a Baluchistán y Bangladesh hay detalles de las evaluaciones pertinentes (véase Patrinos, Ariasingam y Liang, de próxima aparición). El programa de becas para alumnas de secundaria en Bangladesh, financiado por la USAID, publicó resultados de evaluaciones según los cuales en los colegios participantes la inscripción femenina aumentó en forma pronunciada, de hecho hasta duplicar la masculina. La tasa de asistencia de alumnas también fue más alta. Las tasas de asistencia estuvieron próximas a un 80% en los colegios participantes, siendo de apenas un 67% en los otros colegios. También se registró una reducción general de las tasas de deserción en los colegios participantes, en comparación con los no participantes. El programa no parece haber afectado, en cambio, a las tasas de repetición.

Recomendaciones específicas

Todos los proyectos aquí analizados promueven el acceso a la enseñanza, siendo la meta principal el aumento de la inscripción. En muchos casos se procura promover la equidad, por ejemplo, tomando como objetivo a determinados grupos. El aumento de la eficiencia es otro indicador de los resultados. En algunos proyectos se utiliza un mecanismo basado en la demanda para realizar economías en la prestación de servicios educativos. Y en la mayoría de los casos se intenta mejorar la calidad de la enseñanza que reciben los niños.

A continuación se exponen las principales enseñanzas que revela este análisis:

- *Participación y respaldo de los beneficiarios.* Entre los enfoques más eficaces para la aplicación de componentes de financiamiento basado en la demanda en proyectos de educación se destaca, como el más importante desde el punto de vista de viabilidad y sostenibilidad, el basado en la participación y respaldo de los beneficiarios. El caso de Bangladesh

es elocuente. Mientras no se llegó a una transacción con miembros influyentes de la comunidad consistente en el suministro de estipendios a sus hijas (que de acuerdo con las normas aplicadas inicialmente no se consideraban admisibles), el proyecto estaba condenado al fracaso. La comunicación con los beneficiarios también ayudó a determinar el valor adecuado del estipendio. El hecho de que el proyecto piloto de Bangladesh surgiera de una iniciativa local influyó mucho en su éxito y en su expansión a un programa de escala nacional.

- *Participación activa de los padres.* La participación activa de los padres constituye también un paso acertado. En Baluchistán, Pakistán, la creación de comités de educación de aldea es el factor clave del éxito del programa provincial de becas para niñas.
- *Participación del sector privado.* La participación del sector privado puede ser decisiva para ayudar al Gobierno a resolver problemas de acceso. En la República Dominicana se asignan fondos públicos a colegios administrados por el sector privado para que presten servicios a niños que viven en la periferia de los centros urbanos y que de lo contrario carecerían de acceso a la educación. El programa de educación primaria de la provincia de la Frontera del Noroeste de Pakistán brinda asistencia a colegios administrados por el sector privado que atienden a niñas y a hijos de familias de bajos ingresos para mejorar la situación de ambos grupos.
- *Asociación con empresas comerciales.* La asociación con empresas comerciales puede ser decisiva para concitar respaldo y recursos para proyectos. En Bangladesh, el Banco Agrani, gracias a su experiencia técnica y buena reputación en la comunidad, atrajo el respaldo del influyente sector empresarial. En Colombia ese papel lo cumplió el Banco Central Hipotecario. En Jamaica, el programa de préstamos estudiantiles cuenta con el respaldo de la Asociación de Bancos, que aporta las reformas y la credibilidad que tanto necesita la Oficina de Préstamos Estudiantiles.
- *Flexibilidad.* En los programas de incentivos financieros, la adopción de un enfoque flexible de evaluación periódica del monto de la donación, subsidio o estipendio en función de las necesidades de los beneficiarios permite obtener los resultados deseados. En Bangladesh, el Gobierno ha modificado el valor de los estipendios por edades con objeto de reducir las tasas de deserción en los niveles de enseñanza más altos.
- *Ampliación de la capacidad.* La capacitación de los funcionarios superiores y los participantes y el fortalecimiento de las instituciones existentes son elementos necesarios de toda estrategia de ejecución. En Chad, los padres que actuaban en asociaciones de padres y maestros recibieron capacitación en gestión financiera y administración

institucional. Dada la importancia de estas asociaciones en la prestación y el financiamiento de los servicios de enseñanza primaria, esta medida tuvo importancia decisiva.

- *Participación.* A fin de lograr eficacia sobre el terreno, una actitud abierta en cuanto a la utilización de ONG locales y entidades privadas de voluntarios para obtener acceso a zonas remotas constituye un enfoque positivo, especialmente cuando entidades tienen relaciones de larga data con una comunidad determinada y poseen conocimientos técnicos del sector. En el marco de las asociaciones de padres y maestros de Chad, las ONG ayudaron a proporcionar a los padres participantes la capacitación que mucho necesitaban en materia de contabilidad, administración y alfabetización funcional.
- *Pertinencia cultural.* En muchos países algunos grupos necesitan asistencia especial para que la educación les resulte accesible y costeable. A ese efecto, las medidas destinadas a obtener concesiones para minorías y pueblos indígenas y promover el establecimiento de becas orientadas hacia objetivos específicos pueden contribuir eficazmente a corregir las desigualdades existentes. En México, los factores determinantes de la eficacia del programa fueron los rincones de lectura, la capacitación especial para docentes de pueblos indígenas y la construcción de escuelas en zonas pertinentes.
- *Equidad.* En relación con la formulación y ejecución de planes de suministro directo de vales a los estudiantes que más los necesitan, deben tenerse en cuenta muchos factores en materia de reglamentación, finanzas e información. En Colombia se procuró lograr que sólo los estudiantes realmente necesitados recibieran vales para asistir a colegios privados.
- *Transparencia.* Para los planes de subsidios por alumno, deben usarse fórmulas de transferencia de fondos que sean claras, simples y transparentes. En el tercer proyecto de educación y capacitación de las Islas Salomón (véase Patrinos, Ariasingam y Liang, de próxima aparición), el Gobierno procura crear y aplicar una fórmula lógica, transparente y justa para corregir desigualdades y racionalizar los recursos.

Desembolso y control de los fondos

Aunque están sujetos a los mismos procedimientos de ejecución de proyectos que las demás operaciones del Banco Mundial, los proyectos con financiamiento basado en la demanda resultan más complicados. En especial estos proyectos enfrentan un singular conjunto de problemas de desembolso y control de fondos. La cuestión estriba en cómo

controlar y suministrar los fondos de manera que realmente respalden la demanda.

Los proyectos con financiamiento basado en la demanda deben contar con mecanismos que garanticen, por ejemplo, que el dinero de las becas llegue a los beneficiarios y se utilice para los fines a los que está destinado. En muchos proyectos de educación financiados por el Banco Mundial con componentes de financiamiento basado en la demanda, los bancos comerciales, junto con pequeñas ONG que prestan servicios de control de fondos y presentación de informes, constituyen el mecanismo que más se utiliza a esos efectos. El desembolso efectivo de los fondos puede controlarse a través de cuentas bancarias establecidas para los beneficiarios.

Los bancos también pueden cumplir las funciones de procesamiento de datos que necesite la unidad de ejecución del proyecto, proporcionándole resúmenes de los desembolsos a intervalos regulares. Esta información puede utilizarse en el marco del sistema de control del programa.

Pueden utilizarse ONG para complementar el sistema de presentación de informes y control. Esas organizaciones sirven como vínculo entre los colegios, las unidades de ejecución del proyecto y los bancos. Verifican que los alumnos reciban los subsidios y se ocupan del seguimiento con los colegios y los bancos. Responden ante la unidad de ejecución del proyecto.

Necesidad de una evaluación retrospectiva

Como hay poca experiencia con la ejecución de componentes de financiamiento basado en la demanda de proyectos de educación, deberá transcurrir cierto tiempo antes que pueda determinarse la utilidad general de este método. Entre tanto es importante establecer mecanismos en nuevos proyectos o en proyectos piloto que permitan evaluar la eficacia de los métodos de financiamiento basado en la demanda. La mayoría de los programas de becas tienen un sistema de información gerencial para el seguimiento de indicadores clave, como inscripción, asistencia, desempeño, repetición, deserción, promoción, graduación y pago de estipendios. En muy pocos, en cambio, se evalúan las repercusiones de los proyectos de becas mediante la comparación de indicadores del desempeño de becarios y no becarios con similares características. Esa omisión obedece en gran medida a que es difícil obtener información sobre los alumnos que no reciben becas. Pero esa comparación es esencial a los efectos de hacer una evaluación cabal de los resultados de los proyectos.

Referencias

- Beales, Janet R. 1992. "Survey of Education Vouchers and their Budgetary Impact on California". Working Paper 144. Reason Foundation, Los Angeles.
- Blaug, Mark. 1984. "Education Vouchers: It All Depends on What You Mean". En Julian Le Grand y Ray Robinson, comps., *Privatization and the Welfare State*. Londres, George, Allen y Unwin.
- Boyd, W. L. y C. T. Kerchner. 1988. *The Politics of Excellence and Choice in Education*. Nueva York: Falmer Press.
- Bray, Mark. 1996. *Decentralization of Education: Community Financing*. Serie Tendencias del Desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Carvalho, Soniya. 1997. "Portfolio Improvement Program: Review of the Social Funds Portfolio". Departamento de Lucha contra la Pobreza y Políticas Sociales, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Chambers, J. G. 1985. "Patterns of Compensation of Public and Private School Teachers". *Economics of Education Review* 4(4): 291-310.
- Cohn, Elchanan y Terry G. Geske. 1990. *The Economics of Education*. Nueva York: Pergamon Press.
- Coleman, James S. 1992. "Some Points on Choice in Education". *Sociology of Education* 65(4): 260-62.
- Doyle, Denis P. 1984. "Family Choice in Education: The Case of Denmark, Holland and Australia". Instituto Nacional de Educación, Washington, D.C.
- Fiske, Edward B. 1996. *Decentralization of Education: Politics and Consensus*. Serie Tendencias del Desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalismo y libertad*. Madrid: Rialp.
- Friedman, Milton. 1995. "Public Schools: Make Them Private". Briefing Paper 23, Cato Institute, Washington, D.C.
- Greene, Jay P., Paul E. Peterson y Jiangtao Du (con Leesa Boeger y Curtis L. Frazier). 1996. "The Effectiveness of School Choice in Milwaukee: A Secondary Analysis of Data from the Program's Evaluation". Occasional Paper 96-3. Harvard Program in Education Policy and Governance. Universidad de Harvard, Cambridge, Mass.
- Henig, Jeffrey R. 1994. *Rethinking School Choice: Limits of the Market Metaphor*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Heyneman, Stephen P. De próxima aparición. "Education Choice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: A Review Essay". *Education Economics* 5(3).

- Hoxby, Caroline Minter. 1996. "The Effects of Private School Vouchers on Schools and Students". En H. E. Ladd, comp., *Holding Schools Accountable*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Krashinsky, M. 1986. "Why Educational Vouchers May Be Bad Economics". *Teachers College Record* 88(2): 139-51.
- Levin, Henry M. 1980. "Educational Vouchers and Social Policy". En Bush Institute for Child and Family Policy, comp., *Care and Education of Young Children in America: Policy, Politics, and Social Science*. Norwood, N.J.: Ablex.
- _____. 1991. "The Economics of Educational Choice". *Economics of Education Review* 10(2): 137-58.
- _____. 1992. "Market Approaches to Education: Vouchers and School Choice". *Economics of Education Review* 11(4): 279-85.
- Lott, John R. Jr. 1987. "Why Is Education Publicly Provided? A Critical Survey". *Cato Journal* 7(2): 475-501.
- Murnane, R. 1986. "Comparison of Private and Public Schools: The Critical Role of Regulation". En D.C. Levy, comp., *Private Education: Studies in Choice and Public Policy*. Nueva York, Oxford University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 1985. *Reviews of National Policies for Education: Denmark Educating Youth*. Paris.
- _____. 1994. *School: A Matter of Choice*. Paris.
- Patrinos, Harry Anthony, Lakshmanan Ariasingam y Xiaoyan Liang. De próxima aparición. "Demand-Side Financing in Education: An Operational Review". Departamento de Desarrollo Humano, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Peterson, Paul E. 1990. "Monopoly and Competition in American Education". En William H. Clune y John F. Witte, comps., *Choice and Control in American Education*. Vol. 1. Nueva York, The Farmer Press.
- Psacharopoulos, George. 1994. "Returns to Investment in Education: A Global Update". *World Development* 22(9): 1325-43.
- Psacharopoulos, George y Harry Anthony Patrinos. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Study*. Estudios regionales y sectoriales del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Psacharopoulos, George, Samuel Morley, Ariel Fiszbein, Haeduck Lee y Bill Wood. 1993. "La Pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina: Historia del decenio de 1980". Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Departamento Técnico. Washington, D.C.
- Rouse, Cecelia E. 1997. "Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program". NBER Working Paper 5964. Cambridge, Mass, National Bureau for Economic Research.
- Sullivan, D.J. 1981. *Comparing Efficiency between Public and Private Schools*. Stanford, Calif., Stanford University School of Education, Institute of Educational Research on Educational Finance and Governance.
- Van der Gaag, Jacques. 1995. *Private and Public Initiatives, Working Together for Health and Education*. Serie Tendencias del Desarrollo, Washington, D.C.: Banco Mundial.

- West, Edwin G. 1991. "Public Schools and Excess Burden". *Economics of Education Review* 10(2): 159-69.
- _____. 1996. "Education Vouchers in Practice and Principle: A World Survey". Supplement to Human Capital Development Working Paper 64. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Witte, John F. 1996. "Who Benefits from the Milwaukee Choice Program?". En B. Fuller y R. E. Elmore, comps., *Who Chooses? Who Loses? Culture, Institutions, and the Unequal Effects of School Choice*. Nueva York: Teachers College Press.
- Banco Mundial. 1993a. "Bangladesh: Female Secondary School Assistance Project", Informe No. 11386-BD. Oficina Regional de Asia Meridional, Departamento Geográfico I, Washington, D.C.
- _____. 1993b. "Chad, Basic Education Project", Informe No. 11680-CD. Oficina Regional de Africa, Departamento Geográfico III, Washington, D.C.
- _____. 1993c. "Colombia: Second Education Project", Informe No. 11834-CO. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Departamento Geográfico III, Washington, D.C.
- _____. 1993d. "Pakistan: Balochistan Primary Education Program Project", Informe No. 11403-PAK. Oficina Regional de Asia Meridional, Departamento Geográfico I, Washington, D.C.
- _____. 1994a. "China: Basic Education in Poor Minority Areas Project", Informe No. 13026-CHA. Oficina Regional de Asia Oriental, Departamento Geográfico II, Washington, D.C.
- _____. 1994b. "Mexico: Second Primary Education Project", Informe No. 12529-ME. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Departamento Geográfico II, Washington, D.C.
- _____. 1995a. "Dominican Republic: Second Basic Education Development Project", Informe No. 14963-DO. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Departamento Geográfico III, Washington, D.C.
- _____. 1995b. "Pakistan: Northwest Frontier Province Primary Education Program", Informe No. 13432-PAK. Oficina Regional de Asia Meridional, Departamento Geográfico I, Washington, D.C.
- _____. 1995c. *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Young, Mary Eming. 1996. *Early Child Development: Investing in the Future*. Serie Tendencias del Desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial.



BANCO MUNDIAL

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20133, U.S.A.

TELEFONO

(202) 477-1234

FACSIMIL

(202) 477-6391

TELEX

MC16445 WORLD BANK

MC1248423 WORLD BANK

WORLDWIDE WEB

<http://www.worldbank.org/>

CORRIERE ELETTRONICO

books@worldbank.org

DE LA SALLE UNIVERSITY
THE MAGAZINE GROUP

64



ISBN 0-8214-4274-6